

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA RÉVISION
DU
TARIF DOUANIER ACTUEL
DE LA FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 21 Janvier 1909, à 3 heures.

PAR

A. LAMY

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS

Président : M. C. PERREAU.

Suffragants : { MM. TRUCHY, professeur.
HITIER, agrégé.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1909



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA RÉVISION
DU
TARIF DOUANIER ACTUEL
DE LA FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Jeudi 21 Janvier 1909, à 3 heures

PAR

A. LAMY

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS

Président : M. C. PERREAU.

*Suffragants : { MM. TRUCHY, professeur.
HITIER, agrégé.*

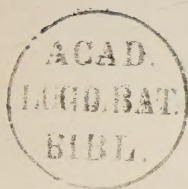
PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1909



BIBLIOGRAPHIE

- AUGIER. — La France et les traités de commerce, 1906.
- CAUWÈS. — Cours d'économie politique, 3^e édition. — Cours professé à la Faculté de droit de Paris en 1905-1906 et 1906-1907.
- DOMERGUE. — Libre-échange ou protection. Théories. Expériences. Réalités 1907.
- L. LANK. Hundert Jahre Zollpolitik, 1907.
- THÉRY. — Histoire économique de l'Angleterre, de l'Allemagne, des Etats-Unis et de la France, 1902.
- id. — Les progrès économiques de la France, avec préface de M. Cauwès, 1908
- TRUCHY. — Cours de doctorat (législation rurale) à la Faculté de droit de Paris, 1907-1908.
- WORMS. — La politique commerciale de l'Allemagne, 1895.

Revues et Périodiques.

- Economiste français* (P.-L. Beaulieu).
- Economiste européen* (E. Théry).
- Fédération des industriels et des commerçants* (A.-E. Sayous).
- Journal des Economistes*.

Réforme économique (J. Domergue).

Revue économique internationale.

Journal Officiel (Documents et discussions parlementaires) (1).

(1) Nous sommes heureux de remercier ici M. Morel, rapporteur général à la Chambre de la Commission des douanes, d'avoir bien voulu nous communiquer à la première heure les parties essentielles de son remarquable rapport général sur la revision douanière.

INTRODUCTION

La querelle classique de l'économie politique sur le régime des échanges internationaux est à nouveau posée devant l'opinion publique. En ces dernières années, en effet, la plupart des nations de l'Europe ont révisé leurs tarifs douaniers et accentué vers la protection l'orientation de leur politique commerciale. Il ne semble pas que la France doive longtemps se tenir à l'écart de ce mouvement et à l'heure actuelle le Parlement est sur le point d'ouvrir un débat sur la revision générale du tarif de 1892.

Sans doute, ce n'est pas dans les seules théories abstraites qu'il faut rechercher d'ordinaire l'explication décisive des solutions qui triomphent dans la législation douanière. Souvent des circonstances extérieures forcent le législateur à s'écarter de la doctrine pure. Souvent aussi la notion de l'intérêt général est obscurcie par le conflit des intérêts particuliers ; souvent même cet intérêt général n'est invoqué que pour colorer l'égoïsme des individus.

Mais si sceptique soit-on sur l'influence réelle des principes en ces matières, il n'en reste pas moins vrai que tout le débat de la revision des tarifs est dominé par cette

question plus haute de la portée et de la direction de l'intervention de l'État dans le commerce international. Et s'il ne saurait nous appartenir d'exposer dans toute son ampleur cette controverse fameuse, du moins nous faut-il, au seuil de cette modeste étude, rappeler en quels termes essentiels la question se pose dans la doctrine.

Or, les théories sur le commerce international se groupent autour de deux tendances opposées : le libre-échange et le protectionnisme.

L'individualisme dont toute la doctrine repose sur cette idée fondamentale que le plus grand bien-être de chacun et en même temps de la collectivité se réalise par le libre jeu des initiatives privées, est logiquement amené à conclure en faveur du libre-échange. Avec la liberté commerciale, en effet, va s'établir entre les nations une division du travail comparable à celle qui s'opère entre les individus au sein d'une même société ; dès lors chaque pays va pouvoir concentrer toute son énergie productrice sur la branche de l'activité économique qui convient le mieux à son climat, au génie de ses habitants ; d'ailleurs, cette division internationale du travail n'assure-t-elle pas la meilleure utilisation et le plus sûr développement des aptitudes naturelles ? Malgré cette spécialisation, tous les besoins dans chaque pays pourront être satisfaits puisque par la voie de l'échange chaque nation pourra obtenir des autres ce qu'elle n'aura pas produit elle-même. Ainsi le libre-échange apparaît comme une condition essentielle

du progrès matériel des sociétés, puisqu'il tend à réduire de plus en plus les efforts de l'homme pour se procurer « les choses nécessaires et commodes à la vie ».

Telle est l'idée générale du libre-échange. Mais sa base scientifique se trouve sans doute dans cette théorie des « valeurs internationales » où Stuart Mill a cherché à préciser l'avantage résultant de l'échange pour chacune des nations intéressées.

Déjà Ricardo, partant de cette idée que la valeur d'un objet est déterminée par son coût de production, avait prétendu que tout le profit du commerce international allait au pays acheteur qui bénéficiait de la différence entre le coût de production du pays d'origine et son propre coût de production. Aussi concluait-il au libre-échange absolu.

Stuart Mill pousse plus loin l'analyse du commerce international et aboutit à un libre-échange qui comporte des transactions. Les éléments qui déterminent la valeur des objets varient quand on considère les échanges à l'intérieur d'une même nation ou les échanges internationaux. Dans les limites d'un même État, il existe pour chaque objet un prix *normal* un peu supérieur au coût de production ; sans doute les variations de l'offre et de la demande font osciller le prix réel, mais l'amplitude de ces oscillations n'est jamais bien grande car la loi de la concurrence tend toujours à ramener ce prix vers un point fixe, le coût de production.

Si la concurrence agit souverainement à l'intérieur d'un même État, il en va tout autrement quand il s'agit

d'échanges internationaux. Dans la première hypothèse la concurrence possède une « fluidité » suffisante pour que s'opèrent de rapides déplacements dans l'activité économique, ramenant les profits à leur niveau normal. Entre États différents, au contraire, les causes d'inégalités dans les profits sont pour ainsi dire permanentes car les capitaux et surtout les hommes éprouvent une répugnance instinctive à s'expatrier.

Puisque le rôle régulateur de la concurrence fait défaut pour les valeurs internationales, comment donc celles-ci vont-elles être déterminées ? On peut avec Stuart Mill, pour simplifier le problème, réduire l'hypothèse à deux nations et dans leurs échanges respectifs faite abstraction du numéraire pour considérer seulement les marchandises échangées, l'ensemble des importations et l'ensemble des exportations. Dès lors le commerce international se résout en un simple troc où les importations payent exactement les exportations. « La demande des deux pays pour les produits de l'un et de l'autre atteint un certain rapport de façon à ce que tous les objets fournis par l'un soient fournis par ceux que l'autre fournit de son côté ». C'est « l'équation de la demande entre nations ».

Mais encore faut-il préciser selon quel rapport s'établit cette équation. Qu'est-ce qui déterminera les quantités demandées de part et d'autre ? Et en définitive rechercher les éléments qui déterminent la valeur internationale, c'est rechercher sous l'action de quelle loi s'établit l'équivalence des importations et des exportations ?

Or la valeur d'un objet dans l'échange entre deux nations, si flottante puisse-t-elle être, reste nécessairement contenue entre deux points extrêmes : un point minimum représenté par le coût de production de la nation vendeuse et un point maximum représenté par le coût de production de la nation acheteuse. Et si nous voulons rechercher comment se déplace la valeur internationale dans les limites extrêmes qui lui sont assignées par les coûts de production respectifs des pays considérés, il nous faudra faire intervenir la loi de l'offre et de la demande.

En dernière analyse la valeur internationale est déterminée par l'intensité des besoins des co-échangistes, c'est celui dont les besoins sont les plus grands, qui dans l'échange consentira le plus de sacrifices, au contraire c'est celui dont les produits sont le plus demandés qui vendra le plus cher et gagnera le plus à l'échange. Et la conclusion qui se dégage de cette théorie c'est que la liberté des échanges ne doit pas être dans la politique commerciale une règle absolue ; la nécessité de trouver des débouchés peut faire admettre, au moins temporairement, des mesures de protection.

Ce libre-échangisme transactionnel n'est pas très éloigné du protectionnisme auquel aboutit l'économie nationale ; mais la structure de la doctrine est bien différente.

La doctrine de l'économie nationale, dans son ensemble, est une réaction contre l'étroitesse de l'individualisme et

l'affirmation qu'il existe pour une nation des intérêts collectifs qui ne s'harmonisent pas toujours ni avec ceux des individus, ni avec ceux de l'humanité. Or cette solidarité nationale trouve des manifestations diverses dans toute la vie économique, mais c'est sans doute dans le domaine du commerce international qu'elle se dégage avec le plus de relief.

Cette harmonieuse division du travail entre les nations, qui, selon l'école individualiste se réalise avec la liberté des échanges, n'est qu'une description trompeuse de la réalité économique. Car entre nations dont l'activité s'exerce dans les mêmes branches et qui cherchent au dehors des débouchés pour leurs produits, il ne peut s'agir d'intérêts qui s'harmonisent ; mais c'est bien plutôt une lutte qui s'engage : sous la concurrence internationale se cache une « guerre silencieuse ».

D'ailleurs une nation ne doit pas avoir pour idéal de concentrer toute son activité économique sur une production unique, et de sacrifier ses industries « malingres » afin de perfectionner seulement celles pour lesquelles elle est le mieux douée. Le but qu'elle doit s'efforcer d'atteindre, c'est de devenir un organisme économique complet et indépendant ; les nations vraiment grandes sont les nations « normales », à la fois agricoles, commerçantes et industrielles. L'« économie nationale » se détourne des valeurs échangeables, elle se préoccupe moins de l'intérêt immédiat que de l'avenir, elle vise le développement des sources de la richesse plutôt que la richesse elle-même :

son idée essentielle est en effet le développement harmonique de toutes les forces productives de la nation.

Or pour que les nations encore en voie d'évolution économique puissent atteindre leur complet développement, la protection est nécessaire. La lutte sans freins entre les pays naissant à la vie industrielle et ceux qui depuis longtemps ont la suprématie, serait trop inégale ; et la liberté de la concurrence serait meurtrière pour les jeunes industries. Avant de songer à la liberté commerciale, il faut faire « l'éducation industrielle » du pays et, il appartient à l'Etat, représentant des intérêts collectifs et permanents, de recourir aux droits de douanes et d'imposer ainsi aux générations présentes certains sacrifices pour réaliser la grandeur économique future de la nation.

Cette protection n'est pas définitive, mais temporaire. Et lorsque la production nationale aura atteint un développement suffisant, les barrières douanières devront disparaître car le stimulant de la concurrence sera alors devenu bienfaisant.

L'économie politique contemporaine cherche de moins en moins à résoudre la question du régime des échanges internationaux par des conceptions absolues ; le libre-échange et la protection ne sont généralement plus présentés comme des principes aussi intangibles que les dogmes d'une religion. L'école réaliste surtout, s'émancipant délibérément de toute discipline dogmatique, a mis en lumière dans ces questions la notion de relativité : la

liberté ou la protection ne sont pas *a priori* la meilleure politique économique, mais celle-ci varie avec les pays et avec les époques. Pour déterminer le régime commercial qui convient le mieux à un Etat il faut examiner les circonstances économiques au milieu desquelles se trouve cet Etat ; il faut étudier les statistiques douanières, les prix, le développement de la richesse, etc..., et c'est seulement en tenant compte de ces divers éléments qui constituent la situation économique d'un pays, qu'on peut conclure à un degré plus ou moins grand de liberté ou de protection.

« L'humanité n'est pas une masse amorphe, mais une juxtaposition de peuples, d'organisations sociales, d'unités économiques collectives dont chacune doit avoir un régime propre comme elle a une constitution propre. Ce régime évolue comme cette constitution elle-même ; son passé est à connaître de même que son état présent. L'histoire, la statistique, la géographie économique nous apportent les matériaux de l'observation comparée. Mais n'est-il pas évident que la comparaison des forces économiques des peuples concurrents, comme celle de l'évolution de leurs institutions, suppose au préalable l'observation et l'analyse de ce qui est relatif à chacun d'eux ? Le nationalisme économique est donc un corollaire nécessaire de la méthode d'observation, la condition première de toute généralisation ultérieure » (1).

(1) Cauwès. Discours d'inauguration de la Société d'économie politique nationale.

Tel est aussi le point de vue qui domine dans la législation douanière contemporaine de la plupart des Etats ; ceux-ci ont abandonné la liberté commerciale le jour où ils ont pensé que des mesures restrictives étaient nécessaires à leur avenir économique ; l'Angleterre elle-même à qui une suprématie industrielle incontestée permit longtemps de rester sans risques, fidèle au libre-échange, a semblé en ces dernières années douter de l'excellence de son régime.

Pour la France, en particulier, ce fut sans doute le souci d'adapter notre régime douanier aux circonstances extérieures nouvelles au milieu desquelles se trouvait notre pays en 1892 qui motiva l'orientation de notre politique vers le protectionnisme. Et, à l'heure actuelle, c'est dans l'apparition de circonstances économiques nouvelles encore, que se trouve l'origine et l'explication du mouvement d'opinion en faveur de la revision du régime douanier de la France.

Mettre en lumière ces faits économiques nouveaux qui déjà nécessitent le remaniement de notre régime douanier — vieux de seize ans seulement — tel est le but de notre étude.

Or — et ici nous voudrions exposer en quelques mots l'ossature et le plan des développements qui vont suivre — les raisons qu'on invoque en faveur de cette revision apparaîtront surtout dans l'étude de l'évolution contem-

poraine de la politique douanière tant de la France que des nations voisines.

Ce point de vue interne, cette histoire de notre propre politique douanière en ces dernières années sera l'objet de la première partie : Quelles furent les phases successives de cette politique jusqu'au système de 1892 ? Comment ce système a-t-il joué dans la pratique ? Quels remaniements ont dû lui être apportés ? Quelle a été son influence sur la fortune du pays ? Quel a été son rôle dans l'élaboration de notre régime conventionnel ?

Notre deuxième partie sera consacrée au point de vue externe de l'évolution douanière contemporaine, c'est-à-dire à l'étude de la politique commerciale des autres pays de l'Europe ; nous suivrons cette nouvelle « course au clocher » du protectionnisme dont l'Allemagne en 1902 donna le signal ; nous montrerons comment le jeu de la clause de la nation la plus favorisée, une des bases de notre régime douanier, est aujourd'hui faussé soit par les « traités de réciprocité » soit plutôt par le système des « spécialisations » ; enfin nous étudierons les cartels et les trusts dans leur rapport avec la question douanière.

Dès lors il nous sera possible de dégager les arguments présentés par les promoteurs de la revision et d'indiquer les idées directrices de la réforme : ce sera le but de notre dernière partie.

PREMIÈRE PARTIE

LA POLITIQUE DOUANIÈRE DE LA FRANCE

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION DOUANIÈRE DE LA FRANCE

1. Le système pourvoyeur ; le mercantilisme ; le colbertisme. — 2. La Révolution ; le premier Empire ; la Restauration ; le Second Empire et le traité de 1860. — 3. Le mouvement protectionniste à la fin du xix^e siècle et ses causes générales — 4^o Le tarif de 1881 et l'hostilité contre les traités de commerce. — 5. La réforme de 1892.

1. Dès la féodalité apparurent en France de nombreuses mesures restrictives du commerce international ; mais il n'y avait là rien d'un véritable système protecteur. Le but que se propose en effet la protection douanière, c'est la défense du marché intérieur contre la concurrence étrangère pour assurer aux producteurs nationaux des prix suffisamment rémunérateurs. Or, telle n'était point l'idée directrice des édits royaux rendus en France à cette époque ; on se préoccupait seulement alors

d'assurer à la population les denrées nécessaires à la vie. Et le « système pourvoyeur » s'explique en réalité par la nécessité de prévenir la disette à une époque où la difficulté des transports et des communications faisait parfois de cette éventualité un réel danger.

Les entraves de toutes sortes apportées au xvi^e siècle aux échanges entre nations, alors que triomphait la conception première du mercantilisme, ne peuvent guère non plus se rattacher à une politique protectionniste ; le fond de l'idée « bullioniste » réside en effet dans cette affirmation que la richesse des nations consiste dans l'abondance des métaux précieux et le seul but que se proposent dès lors les gouvernements c'est d'accumuler dans le pays l'or et l'argent.

Les premiers germes d'un régime douanier conçu dans un esprit réellement protecteur n'apparaissent que vers le milieu du xv^e siècle, sous le règne de François I^{er}. A cette époque furent rendus différents édits dont l'idée directrice était le développement des industries nationales ; dans ce but, on prohiba les sorties de matières premières et l'on frappa de droits élevés les produits achevés importés de l'étranger. Mais ce régime ne s'appliquait pas à toute la France, il était réservé aux « cinq grosses fermes » car l'unité nationale n'était pas encore entièrement réalisée.

Plus tard, ce fut en vain que Colbert s'efforça de généraliser à tout le royaume le régime des cinq grosses fermes ; il parvint seulement à étendre leur domaine et

encore après lui il subsista des provinces réputées étrangères. La politique de Colbert relative au commerce international fut inspirée par l'idée que la prospérité des industries nationales est la condition première de la richesse des Etats : car le travail incorporé dans le produit fabriqué donne à celui-ci une plus grande valeur et le rend par suite plus avantageux pour l'exportation ; aussi le tarif de 1664 et plus tard celui de 1667 laissaient-ils libre l'entrée des matières premières mais frappaient les produits des manufactures étrangères.

La politique de Colbert empreinte d'un protectionnisme rationnel qui voyait dans le régime douanier un moyen d'assurer le développement économique de la nation, ne devait guère lui survivre. Et pourtant c'est à cette époque que l'Angleterre, alors résolument fidèle à la politique restrictive, développait son industrie à l'abri de tarifs élevés et s'assurait ainsi sur le reste du monde une avance industrielle de presque un siècle.

La France au contraire s'achemine vers une protection de moins en moins forte ; en 1786 la France et l'Angleterre signent le traité d'Eden dans lequel l'Angleterre s'engage à accepter les vins français aux mêmes conditions que les vins portugais tandis que la France abaisse ses droits de douane pour les produits manufacturés anglais.

2. C'est la Révolution qui réalisa en notre pays l'unité douanière ; la Constituante supprima en effet d'une façon

définitive l'ancienne fiction des provinces étrangères et fit disparaître toute entrave à la circulation des produits dans l'intérieur de la nation. En même temps elle élaborait un tarif général des douanes destiné à servir de base aux relations commerciales avec les autres Etats.

Ces relations d'ailleurs allaient être profondément troublées pendant les premières années du XIX^e siècle avec la rivalité folle de l'Angleterre et de la France : Napoléon I^{er}, en effet, désespérant de triompher jamais de son inaccessible ennemie avec ses armées, tente de réaliser la ruine économique de celle-ci en s'efforçant de l'isoler du reste du monde. Mais le commerce international est une nécessité économique plus forte que la volonté des hommes et les décrets de Berlin et de Milan furent impuissants à empêcher toute relation commerciale entre l'Angleterre et le continent. Du moins si ces mesures violentes ne réalisèrent pas le but poursuivi, favorisèrent-elles en France l'éclosion de certaines industries dont les produits n'arrivaient plus du dehors et c'est à cette époque que la culture betteravière et l'industrie textile s'acclimatèrent dans le nord de notre pays.

Après 1815, la politique protectionniste triomphe en France comme dans toute l'Europe tant au point de vue industriel qu'au point de vue agricole. Les industries nées à l'abri des barrières douanières créées par l'Empire, réclament avec insistance le maintien de leur privilège. Pour la première fois, d'autre part, apparaît chez nous une politique nettement agrarienne ; à cette

époque en effet l'agriculture française souffre d'une crise comparable à celle qui avait désolé la fin du xvii^e siècle et les pouvoirs publics s'efforcent d'en atténuer les effets ; mais surtout les Chambres étaient alors en majorité composées de grands propriétaires fonciers, enclins comme tels à prêter une oreille attentive aux doléances de l'agriculture. Dès lors le législateur qui jusque là s'était fait le défenseur des intérêts du consommateur, va s'efforcer en même temps d'assurer au producteur agricole jusque là « l'homme oublié » un prix suffisamment rémunérateur, et il imagine le système de l'échelle mobile avec lequel il pense pouvoir toujours maintenir les prix à ce point idéal qui concilie à la fois les intérêts du producteur et ceux du consommateur.

Depuis longtemps pourtant la doctrine avait réagi contre l'interventionnisme et la réglementation à outrance du mercantilisme ; et avec les Physiocrates, Adam Smith, Stuart Mill, Jean-Baptiste Say et Bastiat s'était constitué le libéralisme économique. Or ce fut dans la politique de l'Angleterre que cette doctrine libérale trouva sa première expression. L'industrie anglaise, en effet, transformée avec l'apparition des procédés mécaniques, solidement constituée grâce à une protection persévérante durant tout le xviii^e siècle, étouffe sur le seul marché intérieur et éprouve le besoin de rayonner au dehors. Aussi la politique libérale se manifeste-t-elle d'abord dans le domaine industriel : en 1823 disparaissent les entraves à l'exportation des laines et à l'importation des

soies et de 1842 à 1846 toute une série de réformes orientent de plus en plus l'Angleterre, vers la liberté commerciale. La résistance de l'aristocratie foncière maintenait encore aux produits agricoles toute leur protection ; il fallut la campagne ardente de la ligue de Manchester pour persuader à l'opinion publique que l'abolition des droits sur les céréales serait un grand bienfait pour la masse des consommateurs et en 1846 Robert Peel faisait triompher l'act fameux qui, laissant désormais les blés entrer librement, engageait définitivement l'Angleterre dans la voie du libre-échange.

Ce n'est qu'avec le Second empire que cette politique libérale devait trouver un écho en France. L'empereur Napoléon III, soit qu'il fût lui-même un libre-échangiste convaincu, soit qu'il fût seulement guidé par des considérations politiques, s'inspira bientôt dans le domaine économique de la politique anglaise. Malgré l'opposition des Chambres, plusieurs décrets abaissèrent successivement les droits sur les houilles, les fers, les laines, les graines oléagineuses. Mais ce n'était là que le prélude d'un acte plus important. Gladstone et Rouher engageaient des négociations secrètes et le 10 mars 1860 un décret impérial dont « la nouvelle éclata comme la foudre en pleine Chambre française » annonçait que les bases d'un traité de commerce entre la France et l'Angleterre venaient d'être fixées. Et en effet après une enquête sur les besoins des différentes industries, une nouvelle convention arrêta définitivement les tarifs qui ne

dépassaient pas en général 15 0/0 de la valeur des produits, si ce n'est pour les produits métallurgiques où ils furent de 30 0/0.

Le traité de commerce de 1860 avec l'Angleterre est le point de départ d'une phase nouvelle de notre politique commerciale. Peu après en effet la France se liait par une série d'autres traités de commerce avec la Belgique, le Zollverein, l'Italie, la Suisse, la Suède, la Norvège, les Villes hanséatiques, les Pays-Bas et l'Autriche.

Ainsi l'année 1860 marque une ère économique nouvelle en Europe; et la France et l'Angleterre en sont les initiatrices. Par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée un régime uniforme tend à s'établir dans les relations commerciales de tous les pays et l'Europe entière s'oriente vers le libre-échange.

3. Pourtant, dans les années qui suivirent les événements de 1870, apparaît dans le monde entier une réaction violente contre les théories libres-échangistes.

En 1860, le crédit de l'individualisme régnait presque sans partage dans l'opinion publique, mais voici que dans la doctrine, List et Carey reprennent cette notion d'économie nationale qu'avaient autrefois dégagée les mercantilistes, et donnent à cette conception une forme beaucoup plus scientifique.

Et, au moment où des économistes venaient ébranler dans la doctrine le crédit du libre-échange, des événements nouveaux apparus dans l'évolution économique des

nations, allaient avec une force irrésistible entraîner le monde vers le protectionnisme.

« La politique du libre-échange, disait Jules Ferry au Sénat, est condamnée par l'expérience, elle doit être abandonnée, elle ne doit être reprise à aucun prix et sous aucune condition. Pourquoi? C'est qu'il y a entre l'Europe de 1860 et l'Europe de 1891 une sorte d'abîme, un écart de plusieurs siècles, il y a des événements aussi imprévus que considérables. »

La cause initiale de cette transformation absolue de la société se trouve dans les énormes progrès accomplis dans l'industrie des transports et qui produisent tous leurs effets vers 1875. Dans la navigation, les vapeurs se substituent aux voiliers et d'autre part le réseau des voies ferrées s'agrandit dans tous les pays. Grâce à cette multiplication et à cette amélioration des moyens de communications, le transport des hommes et des marchandises se fait avec plus de rapidité, plus de régularité et surtout à beaucoup meilleur marché. Cet abaissement si sensible du prix des transports était gros de conséquences sur la situation économique du monde; en particulier, il allait menacer la suprématie industrielle et surtout agricole des vieilles nations de l'Europe comme l'Angleterre et la France.

Désormais, avec les bas prix du fret, les matières premières affluent des pays neufs dans tous les pays de l'Europe et y surexcitent la production industrielle. Celle-ci se décentralise et les industries française et anglaise

tendent à perdre leur ancienne prépondérance ; les Etats-Unis, l'Allemagne, la Russie, l'Espagne développent leurs manufactures et s'efforcent de rayonner au dehors. C'est la lutte pour les débouchés qui s'engage et chaque nation voulant au moins s'assurer son marché intérieur, se replie sur soi-même.

En même temps cet abaissement du prix du fret va donner une intensité nouvelle à la crise agraire dont souffre l'agriculture de l'Europe. Maintenant, en effet, les pays neufs vont pouvoir importer chez nous leurs produits agricoles ; or toute concurrence est impossible entre les pays neufs comme l'Amérique, l'Australie, l'Inde où la main-d'œuvre est à bas prix et dont le sol jusque là resté vierge est naturellement très fertile, et les pays du vieux monde, obligés de recourir à une main-d'œuvre coûteuse et de pratiquer la culture intensive.

« Il fut un temps, où l'éloignement, la difficulté des
 « communications, et le prix élevé des transports étaient
 « pour la plupart des peuples, surtout pour les peuples
 « d'Europe un rempart plus efficace que les tarifs de
 « douanes... Il faut s'incliner devant la force des choses
 « et reconnaître qu'aujourd'hui tous les marchés tendent
 « de plus en plus à se rapprocher et que la distance qui
 « les sépare ira sans cesse en diminuant. C'est donc la
 « lutte du plus fort contre le plus faible qui commence
 « et nous devons nous préparer à la soutenir sans décou-
 « ragement mais aussi sans illusion (1). »

(1) *J. Off.* Rapport général de M. Méline. Chambre. Annexes. 1894, p. 2.

Ainsi puisque les anciennes protections naturelles faisaient défaut, que l'éloignement était devenu un obstacle insuffisant contre l'importation des pays neufs, on cherchait par des moyens artificiels à rétablir l'équilibre et on s'adressait à la législation douanière.

A la même époque d'ailleurs le danger de la concurrence des pays neufs est encore aggravé par le mécanisme du change. L'argent perd de sa valeur et plusieurs pays recourent à l'unique étalon d'or ; l'Union latine suspend la frappe du métal blanc, et les pays nouveaux venus à la civilisation qui conservent l'unique étalon d'argent comme les Indes ou que les embarras financiers forcent à recourir au papier-monnaie, voient leur monnaie se déprécier dans les relations internationales. Or, cet avilissement de la monnaie agit, au moins pendant un certain temps, comme une prime à l'exportation et comme un obstacle à l'importation. Il y a prime à l'exportation puisque l'exportateur de l'Inde, par exemple, pourra vendre ses marchandises à un prix nominalemeut moins élevé en Europe que chez lui car la monnaie saine qu'il recevra de son acheteur européen aura une plus grande valeur que la monnaie avariée circulant dans son propre pays. D'autre part, cet avilissement constitue aussi un obstacle aux importations européennes puisque l'Inde donnera en paiement une monnaie dépréciée dont la valeur réelle sera inférieure aux prix du marché européen.

A côté de ces causes générales communes à tous les pays du vieux monde, la France avait des raisons spé-

ciales d'abandonner la politique du libre-échange. On était au lendemain de la guerre de 1870 et pour faire face aux exigences de la dette nationale considérablement accrue, il avait fallu augmenter les impôts de sept cents millions et ceux-ci « portés par mille canaux secrets » avaient alourdi les frais généraux de la production française. D'autre part, la France avec son régime démocratique est un des pays où les lois sociales s'imposent le plus à l'attention du législateur ; à cette époque la loi sur la responsabilité des accidents, sur la réduction des heures de travail étaient à l'étude et les producteurs réclamaient instamment que l'on compensât par la protection douanière l'augmentation du prix de revient, résultat inévitable de toute amélioration au sort des ouvriers.

Ce n'est pourtant pas la France qui donna l'exemple de la politique protectionniste ; le mouvement partit d'Amérique. Au lendemain de la guerre de Sécession les États-Unis établirent des droits à l'importation, peut-être dans un but fiscal pour couvrir les frais de la guerre, mais surtout dans un but de protection, pour permettre aux manufactures nationales de se développer. Ainsi s'expliquent les tarifs successifs de 1861, 1864, 1866, 1870 et 1872. Et quand en 1890 les bills Mac-Kinley diminuèrent certaines taxes, il s'agit seulement des produits pour lesquels l'industrie américaine ne craignait plus aucune concurrence.

En 1879, cette politique trouvait un écho en Allemagne. Au mois de février l'empereur d'Allemagne, sous l'impulsion du chancelier de Bismarck, disait dans un discours du

trône : « Je considère comme un devoir de faire en sorte qu'au moins le marché allemand soit conservé à la production nationale. Je crois par conséquent opportun que la législation douanière germanique se rapproche des principes sur lesquels s'est appuyé pendant un tiers de siècle le régime du Zollverein et dont on s'est écarté en 1865, sur des points essentiels. » Et, en effet, les lois douanières de 1879, 1885 et 1887 furent empreintes d'un caractère nettement protecteur. D'ailleurs l'exemple de l'Allemagne fut bientôt suivi par l'Autriche-Hongrie, l'Italie, la Suède, le Portugal, l'Espagne et la Suisse.

Dès lors, il n'était plus guère possible à la France de résister au courant protectionniste. Puisque chaque nation s'était réservée à elle-même son marché intérieur et, pour le surplus de sa production, cherchait au dehors des débouchés, il allait résulter que tous ces produits en quête d'un marché, afflueraient vers ceux des pays dont les portes seraient encore ouvertes ; si l'on n'y prenait garde, la France allait devenir « le déversoir de l'Europe entière ».

4. Au lendemain de la guerre de 1870, afin de se procurer les ressources nécessaires pour faire face aux nouvelles charges publiques, M. Thiers songea aux droits de douanes et sous son impulsion furent votées les lois du 30 janvier 1872 sur les surtaxes de pavillon et du 26 juillet sur l'entrée des matières premières. Mais ces lois ne purent être appliquées ; la France en effet était liée par

des traités de commerce et les nations intéressées se refusèrent à toute transaction ; finalement, le régime de 1860 se prolongea encore.

Le mouvement protectionniste ne devait pas non plus triompher chez nous en 1881 au moment de l'élaboration d'un nouveau tarif douanier. Celui de 1791, qui restait encore notre loi organique en matière de douane, était vieilli et méconnaissable, le nouveau tarif général du 7 mai 1881 mit la législation douanière en rapport avec les progrès de l'industrie. Il prit comme base les tarifs conventionnels alors en vigueur et pour ménager des armes aux négociateurs dans les traités futurs, il majora ces tarifs de 24 0/0. En même temps la loi du 7 mai 1881 substituait les droits spécifiques aux droits ad valorem qui, avec le système des doubles factures dont la plus faible était fictive et réservée à la douane, avait été l'occasion de nombreuses fraudes.

Sur les bases de ce nouveau tarif général, les traités de commerce furent renouvelés avec la Belgique, l'Italie, le Portugal, la Suède et la Norvège en 1881, la Suisse en 1882 et la Serbie en 1883. Dès cette époque toutefois, la politique des traités de commerce qui est l'expression adoucie du libre-échange avait subi deux graves atteintes.

D'abord, ces traités nouveaux n'avaient plus la généralité d'autrefois et deux éléments importants du commerce international, les céréales et les bestiaux, avaient été tenus en dehors des conventions. A cette époque ; en effet, la crise agraire était devenue menaçante et on vou-

lait ménager la possibilité d'élever ultérieurement les droits à l'importation sur les produits agricoles, si les circonstances venaient à l'exiger.

D'autre part, les négociations engagées entre l'Angleterre et la France pour renouveler leur traité de commerce restèrent vaines parce que l'Angleterre réclamait obstinément le maintien des droits *ad valorem* que la loi de 1881 venait de supprimer. Les deux gouvernements se concédèrent seulement l'un à l'autre par une disposition toujours révocable le traitement de la nation la plus favorisée. Ainsi l'« entente cordiale » de 1860 était rompue. Les deux nations dont vingt ans auparavant le traité avait fait tant de bruit dans le monde ne parvenaient plus à s'accorder elles-mêmes !

Et en définitive, si au lendemain de 1881 la politique des traités de commerce conçus dans l'esprit de 1860 avait encore triomphé, elle portait déjà en soi un germe de mort qui allait bientôt causer sa disparition.

L'expérience avait d'ailleurs montré pour la France que les traités de commerce pouvaient être dangereux et l'on invoquait contre eux trois griefs différents ; ils immobilisaient trop longtemps les tarifs, ils n'apportaient pas dans les relations internationales une réelle sécurité, enfin ils faisaient retomber sur la France tout le poids de l'article 11 du traité de Francfort.

Les traités de commerce pouvaient sans doute donner plus de sécurité au commerce international, en assurant la fixité des tarifs pendant une dizaine d'années ; mais

justement le fait d'enchaîner à l'avance le régime économique est une faute car les conditions économiques ou politiques au milieu desquelles s'est établi ce régime peuvent brusquement changer. L'expérience de ces dernières années n'avait-elle pas montré avec quelle rapidité pouvaient se faire les transformations économiques? On avait vu s'éveiller presque subitement à la vie industrielle des pays dont les forces productives étaient jusque là restées endormies. D'autre part, en 1871, n'avait-on pas reconnu le danger des engagements commerciaux à longue portée au moment où les événements politiques auraient exigé un remaniement des tarifs douaniers. Après le refus de l'Angleterre de discuter sur la renonciation aux traités de commerce, Pouyer-Quartier, un des négociateurs du traité de Francfort disait : « Je vous assure qu'après avoir passé par de telles épreuves, je me suis juré à moi-même de ne jamais engager par ma signature la liberté et l'indépendance de mon pays et ne jamais le couvrir pour ainsi dire de chaînes dont il lui serait plus tard impossible de se dégager. »

Mais le but même que l'on se proposait d'atteindre avec les traités de commerce était complètement manqué. On avait voulu donner plus de sécurité aux relations internationales et en même temps faire, aux divers pays avec lesquels on se liait, des concessions plus ou moins grandes suivant la force de leur concurrence. Mais le jeu de la clause de la nation la plus favorisée devenue de style, vint déjouer toutes ces espérances; puisqu'en effet

toutes les concessions faites au nouveau contractant s'étendaient de plein droit aux nations avec lesquelles on avait antérieurement traité, chaque nouvelle entente commerciale remaniait l'ensemble du régime conventionnel et il était impossible de maintenir à quelque nation, aucune faveur particulière.

C'était aussi la clause de la nation la plus favorisée qui faisait jouer à la France un rôle de dupe dans ses relations commerciales avec l'Allemagne. L'article 11 du traité de Francfort avait stipulé le traitement réciproque pour la France et l'Allemagne de la nation la plus favorisée, du moins pour toutes les faveurs accordées à l'Angleterre, la Belgique, les Pays-Bas, la Russie, la Suisse et l'Autriche-Hongrie. Tant que l'Allemagne et la France continuèrent à la fois la politique des traités de commerce, l'article 11 joua normalement; mais lorsqu'en 1879 l'Allemagne eut renoncé au régime conventionnel, l'article 11 se tourna contre nous : tous les avantages que nous concédions sur notre tarif général aux autres États se généralisaient à l'Allemagne; mais la France ne pouvait indirectement bénéficier d'aucune faveur sur le tarif renforcé allemand, puisque l'Allemagne ne concédait plus rien à personne.

Et le sens profond de la réforme de 1892 c'est de renforcer sans doute la protection douanière, mais surtout de donner à la France l'entière maîtrise de ses tarifs.

5. Comment donc fut réalisée cette maîtrise des tarifs ?

Le problème était malaisé : on voulait conserver la faculté de remanier les droits de douanes sans pourtant isoler la France dans ses relations internationales; on ne voulait plus de traités de commerce, mais on ne voulait pas non plus de représailles. Or un tarif unique ne donnait guère satisfaction. A quel chiffre s'arrêterait-on dans la détermination du droit de douane? Trop élevé, ce droit allait créer l'isolement économique de la France; trop bas, il sacrifierait les producteurs nationaux; d'ailleurs, la trop grande raideur d'un tarif unique s'accommodait mal avec la nécessité de faire aux nations certaines concessions pour en obtenir soi-même en retour. On pensa trouver la conciliation de ces diverses exigences dans le « système du double tarif ».

Toute l'économie de la loi de 1892 repose en effet sur l'existence simultanée de deux tarifs, un tarif général et un tarif minimum. Le tarif général est le plus élevé, il constitue le tarif de droit commun. Il est appliqué aux pays qui ne sont liés avec nous par aucune convention. Le tarif minimum, au contraire, est le tarif de faveur; il est offert comme base de négociations aux États qui nous accordent eux-mêmes certains avantages et en particulier le traitement de la nation la plus favorisée; et dans l'esprit du législateur les droits du tarif minimum représentent la limite des concessions au dessous de laquelle on ne pourrait descendre sans compromettre la production nationale.

Les auteurs de la loi prévoyaient donc et désiraient la

réalisation de certaines conventions douanières. Mais quelle serait la nature exacte de ces conventions? On avait le choix entre deux alternatives : ou bien on accorderait purement et simplement notre tarif de faveur et alors la maîtrise des tarifs restait entière : « Accorder, disait l'exposé des motifs, notre tarif minimum par une convention de ce genre, c'est uniquement nous engager à appliquer à la nation à laquelle nous faisons la concession notre tarif le plus bas ; mais nous ne lui devons que cela et nous restons les maîtres de remanier et de relever les chiffres mêmes de ce tarif, si la nécessité nous en est démontrée. » Ou bien on accorderait ce tarif minimum dans un véritable *traité* et il s'agirait alors d'un contrat synallagmatique entraînant pour la France l'obligation de respecter pendant toute la durée convenue le chiffre des tarifs incorporés dans le traité même. De ces deux alternatives, la première seule assurait cette maîtrise des tarifs que l'opinion publique réclamait si ardemment et ce fut elle que l'on choisit sans hésiter. Ainsi triomphait l'idée principale de la réaction contre le régime de 1860 et la France redevenait maîtresse de ses destinées économiques.

Mais ce remaniement des tarifs, dont on se ménageait ainsi la possibilité pour l'avenir, était une nécessité de l'heure présente et le renforcement de la protection, dans la mesure où le commandait l'intérêt de la production industrielle ou agricole, fut l'autre préoccupation dominante des réformateurs.

La protection dont bénéficiait déjà l'industrie fut surtout pour les produits complètement manufacturés, élevée jusqu'à 15, 20 ou 25 0/0; de nouveaux articles furent créés pour les nouveaux produits et d'une façon générale le tarif fut mis en harmonie avec les progrès de la technique industrielle et adopté aux derniers procédés de fabrication.

Mais le mouvement protectionniste de 1892 fut avant tout un mouvement agrarien et les intérêts de l'agriculture ne furent pas sacrifiés à ceux de l'industrie. L'exposé des motifs n'avait-il pas affirmé « la solidarité qui unissait les deux grandes branches de l'industrie nationale » ? Les droits sur les céréales et les bestiaux qui en 1885 et 1887 sous la pression de la crise agraire, avaient été fortement élevés furent maintenus dans le tarif de 1892 et le législateur, fidèle à la prudente réserve qui avait triomphé en 1881, ne porta ces droits qu'au tarif maximum pour bien montrer qu'à l'avenir ils resteraient en dehors des conventions.

On s'aperçut bientôt que cette « solidarité » de l'industrie et de l'agriculture, cette égalité devant la protection » n'étaient souvent qu'un leurre. Sur bien des points, en effet, les intérêts des agriculteurs et ceux des industriels étaient antagoniques et il était impossible de les satisfaire à la fois.

Pour les matières premières l'intérêt évident des industriels était d'obtenir l'entrée libre, mais si ces matières premières étaient en même temps produits de

l'agriculture nationale, l'intérêt des agriculteurs était de demander la protection. Il fallait sacrifier les uns ou les autres et il y eut de longues discussions. L'opposition libre-échangiste porta tous ses efforts sur la défense de l'entrée libre des matières premières qui triompha. Les peaux, les laines, les soies brutes, le lin, le chanvre furent exempts de droits ; pour ne pas décourager la production nationale, des primes furent accordées à la culture du lin, du chanvre et à la sériciculture ; de même les fils de coton et les graines oléagineuses échappèrent aux droits protecteurs qu'avait proposés la Commission des douanes.

Telle fut, dans son ensemble, la loi douanière de 1892. Pendant les débats, les adversaires de la réforme avaient en particulier dirigé sur trois points, la force de leurs critiques : ils prétendaient que notre tarif serait sans cesse l'objet de remaniements au grand préjudice du commerce, que cette protection excessive allait appauvrir la France et que la fin de la politique des traités de commerce isolerait notre pays. Seize ans ont passé depuis que la loi est entrée en vigueur ; il nous appartient maintenant d'étudier la « vie » de cette loi et de dégager à la lumière des faits jusqu'à quel point étaient fondées les critiques que l'on dirigeait contre elle.

CHAPITRE II

MODIFICATIONS APPORTÉES A LA LOI DU 11 JANVIER 1892

1. Loi du 27 février 1894 sur les blés. — 2. Loi du 13 décembre 1897 du cadenas. — 3. Loi du 4 février 1899 sur les vins. — 4. Lois du 9 avril 1898 et du 31 juillet 1903 sur le bétail — 5. Loi du 28 février 1899 sur les soies pures. — 6. Loi du 4 février 1902 sur l'admission temporaire. — 7. Les conventions du 5 mars 1902 et du 19 décembre 1907 sur les sucres. — 8. Conclusion.

L'œuvre de 1892 subsiste encore aujourd'hui dans ses grandes lignes et constitue la loi organique de notre régime douanier. Elle comportait pour le Parlement la faculté de remanier librement les tarifs lorsque les circonstances l'exigeraient et les adversaires de la réforme s'étaient plus à répéter que cette constante menace de remaniement était le plus grand vice du nouveau régime car elle s'accommodait mal avec la stabilité nécessaire aux affaires commerciales et aux entreprises de longue haleine.

Quelles ont donc été les modifications principales apportées au tarif de 1892 ?

1. Dans les années qui suivirent la réforme de 1892, le

prix du blé baissa au point de ne plus être rémunérateur pour l'agriculture ; la loi de 1889 avait seulement conservé le droit de 5 francs établi par la loi de 1887 ; ce droit étant devenu impuissant pour lutter contre la crise agraire, la loi du 27 février 1894 éleva de 5 à 7 francs le droit d'entrée sur les blés étrangers.

2. L'expérience avait aussi montré que les lois ayant pour but d'élever les tarifs et par conséquent d'enrayer certaines importations restaient sans effet, du moins pendant les premiers mois qui suivaient leur mise en vigueur, grâce à de prudentes spéculations.

Pendant les débats parlementaires et avant que l'élévation projetée ne fût définitive, certains importateurs en effet augmentaient dans des fortes proportions leur stock des marchandises menacées. Ces importations anormales amenaient sur le marché une véritable crise et les prix que le législateur avait voulu relever, baissaient encore plus.

En 1897 la loi du cadenas décida que « tout projet de loi déposé par le gouvernement et tendant à un relèvement des droits sur les céréales et leurs dérivés, les vins, les bestiaux ou les viandes fraîches de boucherie, sera suivie d'un décret dont une disposition spéciale ordonnera l'exécution immédiate. Le Gouvernement prendra les mesures nécessaires pour que ce décret, dès le lendemain de la présentation du projet de loi, soit inséré au *Journal Officiel* et affiché avant l'ouverture des bureaux

de la douane. Aussitôt après la publication et l'affichage ci-dessus prescrits, les nouveaux droits seront applicables à titre provisoire. »

Ces droits en effet ne seront définitivement acquis au Trésor qu'après le vote définitif de la loi ; mais ils seront remboursés aux intéressés si le projet n'est pas adopté.

3. La législation douanière des vins a été l'objet de nombreux remaniements, car en ces dernières années la question viticole s'est souvent posée sous des aspects différents. La loi de 1881 avait taxé les vins entrant en France au volume et il en était résulté que les vins importés étaient très alcoolisés ou même qu'ils étaient soumis à l'opération du vinage, c'est-à-dire qu'on leur ajoutait artificiellement une certaine quantité d'alcool pour être ensuite dédoublés en France. La loi de 1892 avait voulu empêcher cet abus en taxant le vin selon le degré d'alcool et avait fixé les droits par degré à 1 fr. 20 au tarif général et 0 fr. 70 au tarif minimum jusqu'à 11 degrés ; les vins dont la force dépassait 11 degrés étaient assujettis en outre à une taxe de 1 fr. 56 par degré d'alcool et par hectolitre. Dès lors, si le vinage n'était plus à craindre, la nouvelle législation encourageait le dédoublement, le mouillage, car les vins faibles n'étaient frappés que de taxes très légères.

Aussi la loi du 4 février 1899 renforça-t elle les tarifs et revint-elle dans une certaine mesure à la tarification au volume. Les vins de 12 degrés et au dessous furent

frappés par hectolitre d'un droit de 25 francs au tarif général et de 12 francs au tarif minimum. Pour les vins de 12°1 et au dessus, le droit reste le même pour les 12 premiers degrés, mais il est augmenté par chaque degré ou fraction de degré en sus, d'une taxe de douane égale au montant du droit de consommation sur l'alcool (1).

En même temps, cette même loi du 4 février 1899 supprimait dans son article 2 les entrepôts fictifs ou réels, à la faveur desquels les négociants pouvaient couper les vins français trop faibles avec les vins étrangers plus chargés d'alcool, en vue de leurs exportations :

« Sont prohibés à l'entrée, exclus de l'entrepôt, du transit et de la circulation tous vins étrangers ne portant pas sur les récipients une marque indélébile, indicatrice du pays d'origine. Les vins étrangers, entrant en franchise, ne pourront être en France coupés ou mélangés ni faire l'objet d'aucune manipulation (2). »

4. [Le tarif de 1892 avait évité de porter le bétail au tarif minimum, comme il l'avait fait pour les céréales. Des lois postérieures devaient bientôt faire rentrer à cet égard le bétail dans le droit commun.

(1) Cette taxe intérieure de l'alcool a été portée par la loi du 29 décembre 1900 de 156 fr. 25 à 220 francs par hectolitre. D'autre part, la loi du 18 juillet 1906 a porté le tarif général des vins de 25 à 35 francs.

(2) Voir pour les causes et les conséquences de cette dernière réforme, p. 61.

Déjà la loi du 9 avril 1898 avait fixé pour les chevaux un droit de 200 francs par tête au tarif général et de 150 francs au tarif minimum.

Puis la loi du 31 juillet 1903 généralisa à tout le bétail et aux viandes abattues cette inscription aux deux tarifs. Mais en même temps la loi relevait les taxes dans une forte proportion. Depuis plusieurs années, en effet, les épidémies sévissaient sur le bétail et la protection de l'élevage national s'était trouvée indirectement renforcée par l'effet des mesures sanitaires; mais en 1903, quand après la disparition des épidémies, ces mesures ne furent plus justifiées, le législateur crut devoir continuer à accorder à nos éleveurs, par le jeu de véritables droits de douanes, la protection dont ils avaient bénéficié jusque-là.

5. Lorsque la France eût accordé au Japon le bénéfice de son tarif minimum, il avait été bien spécifié que les tissus de soie pure resteraient en dehors de la convention, car les soies d'Extrême-Orient constituaient pour nos industries nationales une concurrence particulièrement redoutable. La loi du 28 février 1899 éleva, en effet, les droits sur les tissus de soie pure venant d'Extrême-Orient et les porta à 15 francs le kilogramme au tarif général et à 9 francs au tarif minimum; pour les nations européennes, les anciens tarifs étaient respectés.

6. Bien que la loi du 4 février 1902, sur le régime des

blés importés en France mais destinés à la réexportation, ne comporte aucune modification directe des tarifs douaniers, nous ne saurions la passer sous silence.

Cette loi a voulu, en effet, assurer aux agriculteurs nationaux le bénéfice entier de la force protectrice qu'ils pouvaient attendre des tarifs douaniers sur les blés et constitue par conséquent une nouvelle et puissante manifestation du patriotisme agraire dans notre pays.

La loi du 4 février 1902 marque le terme d'une lutte séculaire entre la meunerie et l'agriculture françaises relativement au régime des blés importés, pour être réexportés après avoir été transformés. Jusqu'à cette date le régime de l'admission temporaire avait prévalu : les blés étaient provisoirement admis en franchise et ne payaient les droits que s'ils n'étaient pas réexportés après un certain délai. Mais l'agriculture s'était efforcée, à maintes reprises, d'obtenir des pouvoirs publics la réglementation la plus rigoureuse, pour éviter qu'aucune parcelle de blé ne pût, par les fissures de l'admission temporaire, pénétrer sur le marché français sans avoir, au préalable, acquitté les droits de douanes. Les meuniers, au contraire, s'étaient appliqués à en assouplir les règles pour se dérober dans la plus large mesure possible à l'étreinte des tarifs.

Depuis longtemps l'agriculture avait en particulier concentré ses efforts sur l'abolition du trafic des acquits à caution qui faussait le jeu normal de l'admission temporaire. L'importateur, en effet, bénéficiait de la franchise

des droits en s'engageant à réexporter dans un certain délai ; mais l'usage était devenu courant chez les importateurs de s'en remettre à des tiers du soin « d'apurer » leurs acquits à caution, c'est-à-dire d'exporter la quantité de farine que le blé importé en franchise était présumé avoir produite. Et c'est ainsi que les importateurs des contrées déficitaires du midi pouvaient, avec la complicité des exportateurs des contrées surproductrices, introduire sur le marché français des blés qui restaient indemnes de droits.

La loi de 1902 consacre le complet triomphe des revendications des agriculteurs. Elle supprime en effet le régime de l'admission temporaire et lui substitue un régime de drawbach, puisque désormais les importateurs devront acquitter des droits de douane au moment où leur blé entre en France ; ces droits ne leur seront remboursés que lors de la réexportation qui devra être faite dans les deux mois suivants. En vue de ce remboursement, l'importateur reçoit un titre de perception qui est déclaré nominatif et incessible. Ainsi, pour bénéficier de la remise des droits, c'est l'importateur lui-même qui devra réexporter : le trafic n'est plus à craindre.

7. Dans cet acheminement constant vers une protection toujours plus étroite est apparue pourtant en ces dernières années une remarquable exception relative au régime des sucres. Cette question des sucres, qui met

aux prises les intérêts des producteurs de canne, des producteurs de betteraves, des consommateurs, et des exportateurs, a pris depuis un siècle bien des aspects divers. Mais le point de départ de la protection à outrance de la culture betteravière se trouve dans la loi de 1884 qui voulut assurer aux sucres français sur le marché anglais une situation égale à celle des sucres allemands et autrichiens. La raison de notre infériorité à cette époque était toute artificielle et tenait simplement à la différence des législations dans l'assiette de l'impôt sur le sucre ; tandis que la législation fiscale de notre pays frappait le sucre produit, les législations allemande et autrichienne frappaient la betterave mise en œuvre. Dans ce dernier système on restituait les droits perçus quand les sucres étaient exportés ; mais comme ce remboursement de droits était calculé d'après une présomption de rendement en sucre bien inférieure à la réalité, il y avait là une prime indirecte à l'exportation. Aussi la loi de 1884, imitant l'Allemagne et l'Autriche, avait-elle établi l'assiette de l'impôt sur la quantité de betteraves mises en œuvre.

Vers 1897, les producteurs français étaient sur le marché de Londres, dans une nouvelle infériorité relativement à leurs concurrents allemands et autrichiens. L'Allemagne et l'Autriche avaient en effet renoncé au système des primes indirectes, mais accordaient, à l'exportation des sucres, des primes directes plus fortes que jamais. Une fois encore le gouvernement français s'efforça de rétablir

l'égalité en renforçant, par des primes directes, l'effet des primes indirectes.

Les abus d'une telle politique douanière devaient entraîner sa ruine. Au lieu de s'obstiner dans ces surenchères sans fin, qui en définitive grevaient les finances des pays exportateurs pour satisfaire seulement les intérêts du consommateur anglais, les pays intéressés pensèrent qu'il valait mieux s'entendre pour soumettre l'exportation des sucres à un régime rationnel. Tel fut l'objet de la convention internationale signée entre la France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, l'Espagne, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas et la Suède le 5 mars 1902. Chacun des pays signataires s'engageait à supprimer toute prime directe ou indirecte à l'exportation des sucres, à limiter toute surtaxe douanière à 6 francs par 100 kilos pour le sucre raffiné et à 5 fr. 50 pour le sucre brut, à prohiber ou à pénaliser par des droits compensateurs les sucres primés présentés à l'importation. En France, la loi du 28 janvier 1903 mit notre législation en harmonie avec les dispositions de la convention de Bruxelles.

Mais l'Angleterre qui, sous la pression des idées impérialistes, avait voulu réserver son marché intérieur au seul sucre de ses colonies et s'était faite l'initiatrice du régime nouveau, s'aperçut vite qu'elle avait commis une faute. Car la production du sucre de ses colonies n'augmenta guère, mais par contre le prix du sucre sur le marché anglais s'éleva rapidement.

Aussi déclara-t-elle qu'à partir du 1^{er} septembre 1908, date à laquelle expirait la convention, elle ne continuerait plus à pénaliser les sucres primés.

- Quant aux autres puissances, peu désireuses de revenir à leur ancienne rivalité, elles s'efforcèrent de réduire au minimum les inconvénients devant résulter de l'attitude nouvelle de l'Angleterre. Dans ce but elles maintinrent leur engagement de ne pas accorder de primes aux sucres exportés ; la Russie, nouvellement entrée dans cette entente sucrière, s'engageait à ne pas exporter plus de un million de tonnes pendant les cinq ans pour lesquels la convention de Bruxelles était renouvelée (1).

En dehors de ces modifications principales apportées au tarif de 1892, bien des remaniements de moindre importance sont intervenus depuis cette date jusqu'à aujourd'hui : ces modifications ont porté sur les raisins, les mélasses, le sagou, le salep, les féculs exotiques, l'amidon, le beurre, la margarine, la dextrine et ses dérivés, l'acide borique, le poivre, l'horlogerie, la caséine et tout récemment sur le manioc.

En définitive, les modifications apportées depuis 1892 à notre tarif, qui comprend plus de 700 articles, sont restées exceptionnelles et le reproche qu'on lui faisait

(1) L'Angleterre, d'autre part, s'engage à ne pas créer de régime de faveur pour les sucres de ses colonies.

d'apporter l'instabilité dans notre législation douanière n'était pas fondé.

Sans doute nos tarifs n'ont pas eu cette rigidité absolue qui est obtenue avec la pratique des traités de commerce. Mais, à vrai dire, cette raideur parfaite ne peut guère être présentée comme un idéal. Tout tarif de douane ne doit-il pas être le reflet fidèle des conditions actuelles de la production qu'il prétend défendre? Et du moment où ces conditions de production sont essentiellement changeantes, on ne saurait admettre qu'un tarif de douanes soit enfermé dans les formules immuables d'un traité.

L'avantage justement du système de 1892 c'est de pouvoir suivre pas à pas toutes les modifications économiques dans la production; mieux valent sans doute des changements plus fréquents et par conséquent moins sensibles que le bouleversement général dont est périodiquement menacé le pays à chaque échéance des traités de commerce.

CHAPITRE III

BILAN DU RÉGIME DOUANIER DE 1892

Commerce extérieur. — Production agricole. — Production industrielle. — Développement de la fortune publique.

Établir le bilan du régime de 1892, c'est-à-dire déterminer quelle a été son influence réelle sur les différents éléments de la richesse nationale, c'est sans doute répondre à la question essentielle qui se pose au moment où la revision douanière est à l'étude. Car pour savoir quelle orientation générale donner aujourd'hui à notre politique douanière, ne convient-il pas tout d'abord de rechercher dans l'expérience de ces seize dernières années si les tendances protectrices qui triomphèrent en 1892 ont bien assuré en fait le développement de la richesse du pays ?

Pour cette analyse des faits nous nous reporterons surtout aux études très précises de M. Edmond Théry, publiées à partir du mois de juin dernier dans l'*Économiste Européen* (1).

(1) Ces articles ont été réunis en un volume sous le titre suivant : « Les progrès économiques de la France » avec une préface de M. Cauwès.

Pour donner plus de certitude aux statistiques, le savant économiste a évité de considérer des années isolées où il peut toujours y avoir une part d'imprévu, d'extraordinaire; il a considéré des « moyennes ». Dans ce but il divise les 24 dernières années de 1884 à 1907 incluse, en périodes de 8 années chacune; la première, de 1884 à 1892, précède le tarif de 1892, et les deux autres, 1892 à 1900 et 1900 à 1907 suivent l'application de ce tarif; ce sont justement les moyennes générales tirées pour chaque période, des statistiques annuelles que M. Théry compare entre elles. C'est aussi avec cette méthode d'observation que nous comparerons la situation économique générale de notre pays avant et après la réforme de 1892, dans le domaine du commerce extérieur, dans celui de l'agriculture et de l'industrie, et enfin dans les diverses manifestations de la richesse publique.

§ 1. — Le commerce extérieur.

1. Disparition du déficit commercial. — 2. Conquête du marché intérieur. — 3. Progression croissante des exportations. — 4. Comparaison avec l'Angleterre et l'Allemagne.

1. Pour avoir une idée d'ensemble de l'activité économique d'un pays, il n'est peut-être pas de meilleur critérium que l'examen de son commerce extérieur. Toutefois il importe de ne pas se faire illusion sur la portée véritable des statistiques du commerce extérieur et il ne faut pas

voir dans la seule comparaison du total des importations avec le total des exportations, l'expression définitive de la situation économique d'un pays. Les exportations peuvent dépasser de beaucoup les importations sans que le pays considéré se ruine. Les statistiques douanières ne peuvent enregistrer en effet que les importations « visibles. » Or, à côté de celles-ci, il existe dans les pays de vieille civilisation des importations « invisibles » (revenus de valeurs mobilières étrangères possédées par des nationaux, fret maritime, dépenses des touristes étrangers, etc...) qui entrent pourtant en ligne de compte dans les règlements avec l'étranger ; grâce à ces revenus, il est possible qu'un pays dont la balance extérieure accuse un déficit, soit en dernière analyse créancier de l'étranger. Mais il n'en reste pas moins vrai que la considération du commerce extérieur conserve une grande importance dans la question qui nous occupe, « car il tombe sous le bon sens que le solde net d'un pays habituellement créancier de l'étranger, comme la France, sera d'autant plus élevé que le déficit commercial qui réduit ce solde par simple compensation, sera lui-même plus faible. »

Or voici quelles ont été les importations et les exportations, quel fut le montant du déficit pour les trois périodes successives :

Dans la première période (1884 à 1892), la moyenne des importations au commerce spécial a été de 4.287 millions de francs ; celle des exportations a été de 3.386 et le déficit de 901 millions.

Dans la 2^e période (1892 à 1900), les importations ont été de 4.045 millions ; les exportations se sont élevées à 3.477 millions et le déficit s'est abaissé à 568 millions..

Enfin dans la dernière période (1900 à 1907) les importations s'élèvent à 4.902 millions, les exportations atteignent 4.594 millions si bien que le déficit se réduit à 308 millions.

Ainsi notre déficit commercial qui atteignait bien près de 1 milliard dans les années qui précédèrent la réforme de 1892, s'abaisse à 308 millions. Encore ces chiffres ne donnent-ils qu'une idée imparfaite des progrès accomplis en France dans le mouvement des affaires ; il faudrait tenir compte en effet de la baisse générale des prix dont les effets ont été beaucoup plus sensibles pour nos exportations que pour nos importations ; nous importons surtout des matières premières dont les prix n'ont guère varié (le prix moyen du quintal importé était en 1891 de 49 fr. 74 et en 1907 de 47 fr. 95), mais nous exportons surtout des objets fabriqués qui ont eu à subir la concurrence des autres pays industriels et qui par suite ont diminué de prix (le prix moyen du quintal exporté est de 43 fr. 06 en 1907 au lieu de 52 fr. 27 en 1891). Si les prix étaient restés constants, M. Théry estime que la balance commerciale de la France se serait soldée non plus par un déficit mais par un excédent de 89 millions de francs.

2. Ainsi l'examen des chiffres d'ensemble du commerce

extérieur de la France établit, en faveur du régime douanier de 1892, une forte présomption dans le sens de l'enrichissement du pays.

Cette présomption va d'ailleurs se trouver renforcée, si nous entrons dans l'analyse et si nous observons successivement chacune des grandes catégories de produits distinguées par nos statistiques douanières : matières premières, objets fabriqués et produits alimentaires.

Pour les matières premières considérées isolément, les statistiques nous révèlent que les importations tendent de plus en plus à dépasser nos exportations ; dans la première période, en effet, le déficit moyen fut de 1.383 millions, dans la deuxième, il fut de 1.390 millions et dans la troisième, il s'éleva à 1.893 millions.

Ainsi pour cette catégorie de produits notre déficit commercial est toujours allé en croissant. Mais il n'y a pas lieu de s'affliger de cette situation, bien au contraire elle est tout à l'éloge du tarif de 1892. Puisque la France, en effet, demande à l'étranger des quantités de matières premières de plus en plus grandes, qu'elle ne peut le plus souvent produire elle-même, n'y a-t-il pas là déjà l'indice d'une plus grande activité de nos usines et de nos manufactures et par conséquent le symptôme des progrès industriels de notre pays ?

L'examen de notre commerce extérieur relativement à la deuxième catégorie de produits, les objets fabriqués, va d'ailleurs corroborer cette affirmation :

Pour ceux-ci, les exportations l'emportent de plus en

plus sur les importations, qui nous ont en effet laissé un excédent de 1.177 millions dans la première période, de 1.226 millions dans la deuxième et de 1.579 millions dans la troisième.

Ainsi, en même temps que nous avons importé une plus grande quantité de matières premières, nous avons exporté un plus grand nombre de produits fabriqués ; et ces deux tendances inverses nous permettent bien de conclure à un plus grand essor de nos industries de transformation.

Pour les produits alimentaires enfin, notre déficit s'est abaissé de 695 millions dans la première période à 404 millions dans la deuxième, et il s'est, dans la troisième, transformé en un excédent de 6 millions.

C'est là sans doute le plus bel éloge du tarif de 1892 ; son but essentiel en effet avait été de défendre l'agriculture française, et les faits nous montrent que non seulement la France se suffit aujourd'hui à elle-même pour son alimentation, mais encore qu'elle est, dans l'ensemble des produits alimentaires, devenue exportatrice.

L'examen des chiffres d'ensemble du commerce extérieur, de même que celui des chiffres relatifs à chaque catégorie de produits nous montrent que le régime de 1892 a été favorable à la conquête du marché intérieur : notre déficit commercial sur l'ensemble des échanges est presque en effet disparu ; pour les produits alimentaires les importations diminuent de plus en plus (1.488 millions

dans la première période, 1.149 millions dans la deuxième et 871 millions dans la troisième) et la France reste exportatrice ; pour les produits fabriqués si les importations s'élèvent successivement de 598 millions dans la première période à 611 millions dans la deuxième et à 885 millions dans la troisième, les exportations se sont accrues plus rapidement encore de façon à laisser un excédent toujours croissant et il est vraisemblable que si nos ventes à l'étranger ont pu augmenter, nos industriels ont trouvé sur le marché national même des débouchés plus importants encore.

3. Mais si la réforme de 1892 a pu assurer à nos industries agricole et manufacturière la conquête du marché intérieur, une question pressante se pose sur les résultats de cette réforme par rapport aux marchés extérieurs. Est-ce que le nouveau régime n'a pas comprimé la force expansive de notre pays ? N'a-t-il pas, comme le craignait M. Léon Say, « enfermé la France dans ses propres limites ? »

Dans les premières années qui suivirent la réforme, on put se demander si les prévisions pessimistes des adversaires du régime, n'allaient pas se réaliser. Pendant quelques années en effet, nos exportations fléchirent d'une façon inquiétante et il semblait que le recul du mouvement de nos affaires sur les marchés extérieurs dût être la rançon inéluctable de nos progrès sur le marché intérieur.

Dans les années qui avaient immédiatement précédé la réforme, nos exportations s'étaient en effet élevées aux chiffres suivants :

Année 1889.....	3.704 millions
— 1890.....	3.753 —
— 1891.....	3.570 —

Dans les années qui suivirent, ces chiffres s'abaissèrent dans une assez forte proportion :

Année 1892.....	3.461 millions
— 1893.....	3.237 —
— 1894.....	3.078 —
— 1895.....	3.374 —
— 1896.....	3.401 —
— 1897.....	3.598 —
— 1898.....	3.510 —

M. Paul Beauregard, rapporteur à la Chambre du budget du commerce pour l'exercice 1901, constatait avec tristesse que la moyenne de nos exportations pour la période quinquennale 1895-1899 avait fléchi par rapport à la moyenne de la période 1887-1891 ; et qu'elle s'était abaissée de 3.278 millions à 3.227 millions (déduction faite du commerce avec ses colonies). Et se fondant sur cette observation, il prononçait contre la réforme de 1892 ce sévère réquisitoire :

« C'est aux tendances générales de notre politique éco-

nomique qu'il faut faire remonter la responsabilité de ce déplorable état de choses. Nous avons abusé de la protection. Elle ne doit jamais être qu'un remède temporaire, appliquée avec prudence et seulement en cas d'absolue nécessité. L'ériger en système est contraire à toute sagesse. Les toniques qui sont des remèdes absorbés à petites doses, deviennent mortels à qui les prend comme aliments. Et comment en effet notre industrie, notre commerce se développeraient-ils lorsque de tous côtés, leur activité est enrayée par des droits excessifs qui surélèvent arbitrairement les prix de revient, lorsque surtout, sous prétexte d'assurer notre « indépendance économique », nous refusons à nos producteurs et à nos commerçants cette condition essentielle du développement des affaires : la stabilité, la sécurité du lendemain ? Aussi les efforts que nous tentons pour seconder le développement de notre industrie, de notre commerce, de notre marine marchande sont-ils fatalement rendus stériles. Nous nous heurtons à la plus étrange des contradictions, prétendant obtenir le mouvement et la vie après avoir tout fait pour rendre l'un et l'autre impossibles » (1).

Ce n'était pourtant que la période transitoire, car à partir de 1899 le chiffre de nos exportations devait progressivement s'élever pour atteindre 5.542 millions en 1907, comme le montre le tableau suivant :

1) *Journal officiel*, (Chambre 1900, Annexes, p. 2070.

Année 1899.....	4.153 millions	—
— 1900.....	4.109	—
— 1901.....	4.013	—
— 1902.....	4.252	—
— 1903.....	4.252	—
— 1904.....	4.451	—
— 1905.....	4.867	—
— 1906.....	5.267	—
— 1907.....	5.542	—

Cette progression continue dans le mouvement de nos exportations depuis 1900, montre que le pessimisme de M. Beauregard était prématuré ; en réalité les premières années qui suivirent la réforme furent seulement une période de tâtonnement pour nos exportations (1), mais désormais celles-ci semblent bien avoir pris un essor définitif.

4. Mais, diront les défenseurs irréductibles du libre-échange, cette expansion grandissante des industries exportatrices eût été atteinte plus sûrement encore avec un régime libéral. Voyons donc comment les choses se sont passées dans le pays libre-échangiste par excellence, en Angleterre.

(1) Sans doute, pendant les premiers mois de l'année 1908, notre commerce extérieur a fléchi en comparaison de l'année précédente. Mais il faut voir là l'effet accidentel de la crise américaine qui a altéré le mouvement normal des affaires dans le monde entier. Voir rapport de M. Clémentel à la Chambre sur le budget du commerce pour 1909.

L'agriculture a été sacrifiée et en conséquence le déficit alimentaire, qui fut de 3.257 millions dans la première période, atteignait 3.844 millions dans la deuxième et 4.686 millions dans la troisième.

D'autre part, les objets fabriqués, qui constituent l'élément essentiel des exportations anglaises, ont donné, depuis 1892, un excédent plus faible qu'auparavant. Dans la première période, en effet, cet excédent fut de 4.584 millions; il s'abaissait à 3.832 millions dans la deuxième et il ne remontait qu'à 4.440 millions dans la troisième. Sans doute les exportations anglaises relatives aux objets fabriqués ont augmenté chaque année, mais les importations se sont accrues plus vite encore; ainsi l'ancienne suprématie industrielle tend maintenant à disparaître, puisque, *à la faveur du libre-échange*, les industries des nations rivales ont pu victorieusement pénétrer sur son marché intérieur.

Si, au contraire, nous observons pendant ces mêmes périodes les différents éléments du commerce extérieur en Allemagne, nous voyons que le déficit des produits alimentaires s'est accru, mais que les excédents des objets fabriqués ont encore plus vite augmenté.

Ce déficit alimentaire (qui pour chaque période a successivement atteint 807 millions, 1.362 millions et 1.908 millions) s'explique par la nécessité de nourrir une population toujours plus nombreuse et de cultiver un sol médiocrement fertile.

Mais pour les objets fabriqués, le commerce extérieur de l'Allemagne est dans une bien meilleure situation, puisque les exportations accusaient un excédent de 1.464 millions dans la première période et que cet excédent a atteint 1.584 millions dans la deuxième et 2.698 millions dans la troisième. — Ces progrès remarquables de l'expansion allemande sont dus sans doute au génie industriel et à l'esprit d'entreprise de cette nation; ils sont dus encore à la présence dans toutes les parties du monde d'émigrants allemands qui préparent et conservent à leurs compatriotes de nombreux débouchés. Mais peut-être sont-ils dus surtout à une vigoureuse et habile protection douanière que nous aurons plus tard l'occasion d'apprécier.

Mais, d'ores et déjà, il reste acquis que la protection douanière a permis à l'industrie allemande de prendre un merveilleux essor, que d'autre part la liberté commerciale a laissé l'industrie anglaise reculer sur son propre marché devant la concurrence étrangère. Dès lors ne pouvons-nous pas affirmer pour la France que le régime de 1892, en assurant la reprise de notre marché intérieur et l'expansion de nos industries exportatrices, a exercé sur notre commerce extérieur une influence bienfaisante?

§ 2. — La protection agricole.

Le blé (tendance à l'équilibre, détermination du jeu et de l'effet du droit de douane). — *Le vin* (la question viticole dans ses rapports avec la protection douanière).

L'agriculture est sans doute un des éléments essentiels

de la force économique de notre pays ; aussi la réforme de 1892 à laquelle se rattachent les lois de 1883, 1887 et 1894 sur les blés était-elle empreinte d'un caractère fortement agrarien. Pour apprécier les résultats de la réforme au point de vue agricole, nous examinerons les deux éléments principaux de notre agriculture, le blé et le vin.

1. Les statistiques de notre commerce extérieur relatives à l'importation et à l'exportation de nos produits alimentaires tendent à établir que notre pays est en équilibre, que sa production suffit à sa consommation. Nous avons vu en effet que dans la première période (1884 à 1892), les importations de produits alimentaires en France dépassaient nos exportations de 693 millions de francs. Dans la deuxième période (1892 à 1900) ce déficit s'abaissait à 404 millions. Et dans la dernière période de (1900 à 1908) il y avait un *excédent* moyen de 6 millions.

Il ressort de là que le flot des importations étrangères s'est arrêté ; l'examen des quantités de blés produites va prouver maintenant que cette diminution des importations est due non pas à une diminution de la consommation, mais à une augmentation de la production nationale.

Dans la première période l'agriculture française produisait seulement une moyenne de 105.700.000 hectolitres de blé. Dans la deuxième elle produisait 114.100.000 hectolitres. Dans la troisième enfin, elle offrait à la consommation une moyenne de 117.100.000 hectolitres.

On admet que la quantité de blé nécessaire chaque année à la consommation française oscille autour de 120 millions ; au point de vue du blé, c'est à-dire de l'élément principal de notre alimentation, la France a donc pour ainsi dire réalisé l'équilibre entre sa production et sa consommation ; n'est-ce pas là le plus bel éloge que l'on puisse faire de l'œuvre de 1892 ?

Toutefois avant d'affirmer sans réserve que le but des réformateurs a été pleinement atteint, il importe de mettre en lumière que les progrès de la production n'ont pas été achetés par une augmentation correspondante des prix, au préjudice des consommateurs. Et ainsi nous sommes amenés à étudier quel a été l'effet du droit de douane sur les prix, quel sera son effet à l'avenir ?

Or si, sans sortir de la France, nous comparons le prix du blé à des époques différentes, nous voyons que le prix du blé était plus élevé dans la période de libre-échange que dans celle de protection, de 1871 à 1882 le prix moyen de l'hectolitre de blé fut de 22 francs 89 ; de 1883 à 1894 il descendit à 19 francs 06 et de 1894 à 1907 il fut de 19 fr. 60. Cette anomalie s'explique facilement par l'existence sous la période libre-échangiste, d'une protection naturelle pour les blés nationaux, car les facilités de transport ne permettaient pas encore aux blés exotiques de pénétrer sur notre marché. Mais il n'en est pas moins vrai que le droit de douane n'a pas élevé le prix du blé en France.

Si maintenant nous comparons à *la même époque* le prix du blé en France avec le prix du blé dans un pays libre échangeiste comme l'Angleterre, nous pourrons déterminer l'effet du droit de douane sur ce prix.

Or si l'on examine les prix de ces deux pays dans les mêmes années, la remarque générale qui s'impose c'est que l'écart entre les deux prix ne correspond presque jamais au droit de douane. Le droit de douane ne « joue » donc pas toujours intégralement. L'examen attentif des prix montre que ce droit ne joue entièrement que les années où en France la récolte est très mauvaise ; ainsi le 1^{er} avril 1898, c'est-à-dire un mois avant qu'un décret vienne suspendre le droit de douane de 7 francs, le blé valait à Paris 28 fr. 85 l'hectolitre et à Londres 21 fr. 10 seulement.

Ces faits peuvent s'expliquer logiquement.

Au point de vue de la production du blé, trois hypothèses sont possibles pour un pays : l'équilibre, le déficit, la surproduction.

Dans un pays où la production et la consommation du blé sont *équilibrées*, le droit de douane conserve une utilité certaine ; il protège en effet le prix *national*, c'est-à-dire le prix du marché intérieur, contre la concurrence du blé étranger au cas où le prix *mondial* du blé, c'est-à-dire le prix des marchés libres, serait inférieur au prix national. Dans quelle mesure le droit de douane « joue »-t-il ? Il joue évidemment pour une somme égale à la différence entre le prix national et le prix mondial augmenté

des frais (transport et autres) que le blé étranger doit subir pour pénétrer sur le marché protégé.

Dans un pays *déficitaire*, le droit de douane tendra naturellement à jouer dans une plus forte proportion. En effet le prix national va s'élever par le jeu de la loi de l'offre et de la demande et la différence entre le prix du blé sur le marché national et celui du blé sur le marché mondial va s'accroître. Or, c'est justement cette différence qui exprime l'effet du droit de douane ; ce droit de douane jouera donc d'autant plus que le pays est plus déficitaire.

Enfin dans un pays *surproducteur* le droit de douane joue toujours pour la différence entre le prix national et le prix mondial. Mais en raison de la surproduction et par le mécanisme de la loi de l'offre et de la demande, le prix national s'abaisse et tend à se rapprocher du prix du blé étranger. Car si le droit de douane défend toujours la production nationale contre la concurrence extérieure, il reste impuissant et inefficace contre la concurrence intérieure ; le droit de douane joue donc d'autant moins que la surproduction est plus grande. Ce n'est pas à dire pourtant que la baisse du prix national doive être continue même si la surproduction va sans cesse en augmentant ; bientôt en effet le blé national devenu surabondant s'écoulera sur les marchés étrangers et c'est ainsi que les marchés étrangers, par les débouchés qu'ils offriront à cette production pourront arrêter l'avilissement des prix à l'intérieur. « Ce que l'on peut affirmer d'avance, c'est

que la limite de la baisse sera elle-même déterminée par le prix du blé sur les marchés étrangers, déduction faite des frais de toute nature que le blé français devra subir pour aller s'y offrir à la consommation » (1).

Bref, ces réflexions sur l'incidence des droits de douanes sur les blés nous conduisent aux conclusions suivantes :

Sans doute ces droits ont, dans les premières années, imposé à la consommation un sacrifice considérable et la masse des consommateurs a payé son pain plus cher qu'elle ne l'eût payé si les blés étrangers étaient entrés librement. Mais il n'est pas vrai que le blé se soit vendu plus cher après l'établissement des droits qu'il ne se vendait auparavant. Et surtout, s'il reste sage de conserver ces droits contre toute éventualité, il faut bien dire que le sacrifice imposé aux consommateurs devient de moins en moins lourd à mesure que notre production augmente.

2. Depuis un demi-siècle, des crises de nature diverse ont compromis le renom du vignoble français : crise de l'oïdium vers 1854, crise du phylloxera de 1875 à 1889 et, en ces dernières années enfin, crise de mévente et de surproduction. Il ne nous appartient pas d'étudier la question viticole sous tous ses aspects, mais nous voudrions seulement préciser la part de responsabilité qui dans cette dernière crise, revient à la protection douanière.

(1) Cf. *Economiste européen*, juin 1907, p. 746.

Le phylloxera avait abaissé dans des proportions considérables la production viticole française ; tandis que de 1865 à 1875 notre production moyenne avait été de 57 millions d'hectolitres, de 1876 à 1887, cette moyenne tombait à 37 millions. Nos viticulteurs ne se découragèrent pourtant pas et ils replantèrent sur tout le territoire avec une méthode nouvelle, défonçant le sol à de plus grandes profondeurs, greffant le cépage américain, plus réfractaire au phylloxera, sur le cépage français. Pendant les années qui suivirent de 1890 à 1900, leurs efforts furent récompensés ; les quantités de vin produites se rapprochaient peu à peu de la moyenne des années précédentes et tant que la production resta inférieure aux besoins de la consommation, les prix furent largement rémunérateurs.

Après 1900, les quantités récoltées augmentent de plus en plus ; les moyennes de la période 1865 à 1875 sont atteintes et même dépassées ; en 1907 la récolte atteint 66 millions d'hectolitres. Mais les progrès de la consommation ne suivirent pas une ascension aussi rapide et la conséquence fatale de ce déplacement d'équilibre était l'abaissement progressif des prix. Or c'est justement pour enrayer cet avilissement des prix qu'est apparue dans notre pays toute une législation dont l'idée générale était l'extension des débouchés de la viticulture.

Dans ce but les efforts furent dirigés sur trois points principaux : d'abord et sous prétexte d'hygiène sociale, les producteurs s'efforcèrent d'éliminer du marché intérieur

les vins artificiels (vins de raisins secs, vins de sucre, vins de marc).

Puis, pour élargir encore ce marché intérieur, les pouvoirs publics firent bénéficier les vins de dégrèvements considérables : la loi de 1897 supprima la plus grande partie des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques et celle de 1900 ne laissa plus subsister comme impôt d'État que le droit de circulation de 1 fr. 50 par hectolitre.

Enfin, au moyen de la protection douanière, on chercha à annihiler la concurrence étrangère en éloignant du marché français les vins espagnols, italiens et portugais (1).

Quel était donc le rôle de ces vins étrangers importés en France? Ils n'étaient point en général destinés à la consommation française, mais ils avaient une utilité certaine pour l'exportation des vins français eux-mêmes. Ceux-ci sont en effet trop faibles pour pouvoir supporter les longs voyages au delà des mers ; d'autre part, il n'est guère possible de les couper avec d'autres vins français plus chargés d'alcool qui sont très chers ; les vins espagnols, au contraire, remplissaient parfaitement ce rôle ; ils subissaient diverses manipulations, étaient coupés avec des vins français et le mélange était exporté sous l'étiquette française.

Or, les viticulteurs de France ont obstinément voulu

(1) Voir *Supra*, p. 34.

voir dans ces pratiques un moyen détourné pour permettre aux vins étrangers de se substituer aux vins français et de bénéficier, grâce à l'étiquette française, du prestige de notre vignoble; ainsi s'explique la loi de 1892, dont le but principal était d'arrêter l'importation des vins espagnols.

Après la loi de 1892 les commerçants français, pour pouvoir continuer leur exportation comme par le passé, eurent recours aux entrepôts réels ou fictifs; une circulaire ministérielle, remettant en vigueur d'anciens textes de lois, permit aux exportateurs français d'introduire en franchise des vins étrangers destinés à remonter le degré d'alcool de leurs propres vins. Mais, sous la pression des réclamations des viticulteurs, la loi de 1899 enleva aux exportateurs cette dernière ressource : en même temps qu'elle rétablissait la taxation au volume, elle excluait de l'entrepôt en France « tout vin étranger ne portant pas sur ses récipients une marque indélébile indicatrice du pays d'origine » et décidait que les vins étrangers entrant en franchise en France ne pourraient être coupés, ni mélangés, ni faire l'objet d'aucune manipulation.

Quel a été le résultat de cette législation ?

A coup sûr le but que se proposaient les viticulteurs français, l'élimination de l'importation des vins étrangers, a été atteint; en 1906 on n'a importé en France que 5.526.000 hectolitres, dont il faut retrancher 5.384.000 hectolitres pour les vins algériens entrant en franchise.

Mais en regard de la diminution des importations

étrangères en France, il faut mettre la diminution des exportations françaises à l'étranger : de 3 à 4 millions qu'étaient ces exportations avant la crise phylloxérique, de 2 millions et demi qu'elles étaient encore à la veille de 1892, elles tombent à 1 million et demi dans les années qui suivirent cette réforme, avec tendance, il est vrai, à remonter dans ces deux ou trois dernières années.

Sans doute les raisons de la diminution de nos exportations sont diverses : chaque pays s'efforce de produire lui-même les vins nécessaires à sa consommation ; les barrières douanières s'élèvent de plus en plus. Mais il n'en est pas moins vrai que cette diminution est due en partie à cette hostilité systématique à l'entrée des vins étrangers en France. Car les débouchés que nos vins possédaient encore, au temps où les coupages avec les vins italiens et espagnols étaient licites, se fermèrent le jour où cette manipulation fut impossible.

Et ce sont ces vins étrangers que nous refoulions de notre marché, qui ont pris notre place dans nos anciens débouchés (1).

En définitive, la production française a plus perdu que gagné à cette élimination des vins étrangers : « Notre viticulture a été victime d'une illusion, elle a trop cru au prestige du nom du vin français ».

Il serait pourtant injuste de rejeter la cause de la mévente des vins, de cette crise qui fut à l'état aigu en juin

(1) Cf. Truehy, *Cours de législation rurale*, 1907-1908.

1907, sur cette diminution de notre exportation ; les vraies raisons de cette crise se trouvent soit dans une sorte de déchéance du vin aux yeux des consommateurs, favorisée par la propagande des médecins hygiénistes ou les fraudes des producteurs, soit dans la diminution de la distillation par où s'écoulaient jadis les vins médiocres, soit surtout dans l'imprévoyance grave des viticulteurs qui ont consacré, à la monoculture de la vigne, toute leur énergie productrice sans la certitude de trouver des débouchés, sans la possibilité de trouver une compensation dans une autre culture au cas de mécompte.

Quoi qu'il en soit, et pour peu que les récoltes des années futures soient aussi abondantes que celles de ces dernières années (1), la viticulture ne semble pas avoir devant elle un avenir bien encourageant ; les débouchés intérieurs ne peuvent guère augmenter parce que notre population est stationnaire et qu'il n'y a plus de dégrèvements possibles ; les débouchés extérieurs sont fermés, par la faute même des viticulteurs, qui ont trop voulu se protéger.

§ 3. — La production industrielle

1. Matières premières mises en œuvre. — 2. Force dynamique. —
3. Production houillère et métallurgique.

Aucune statistique n'évalue notre production indus-

(1) La récolte de l'automne 1908 s'annonce, il est vrai, comme devant être très médiocre.

trielle annuelle ; toutefois on peut reconnaître à deux critères le mouvement de cette production, la quantité de matières premières importées pour être mises en œuvre, et la force dynamique estimée en chevaux vapeurs dont dispose cette industrie.

1. Si l'on compare les quantités de matières premières importées pour les principales de nos industries avant et après la réforme de 1892, on constate que, sauf pour les peaux brutes, il y a partout augmentation, laines, coton, soie, houille, cuivre, graines oléagineuses, caoutchouc, minerais, lin, jute, pétrole, etc. Alors qu'en 1891 leur valeur totale s'élevait à 2.457.000.000, en 1906 elle atteignait 3.878.000.000.

2. En se reportant aux statistiques de l'administration des mines chargée de vérifier les appareils à vapeur, M. Théry évalue en chevaux-vapeurs la force dynamique qui met en mouvement nos usines, nos bateaux et nos chemins de fer : « Entre 1891 et 1906 le nombre des établissements industriels employant des machines à vapeur a augmenté de 14.705 soit 31 0/0 et la puissance motrice des machines, de 1.403.670 chevaux-vapeurs. »

3. L'accroissement de notre activité industrielle est encore corroboré par l'examen de notre production houillère ou métallurgique.

La houille, en effet, source de chaleur et de force, joue un rôle prépondérant dans la puissance industrielle mo-

derne. Or les quantités de houille extraites de nos mines ont sans cesse augmenté : de 1884 à 1891, notre production fut en moyenne de 22.343.000 tonnes de 1892 à 1899 cette moyenne s'éleva à 29.059.000 et de 1900 à 1907 elle atteignit 48.656.000.

Bien que notre production houillère se soit toujours accrue, elle reste pourtant très loin de la production actuelle des Etats-Unis (429 millions de tonnes), de l'Angleterre (268 millions) et de l'Allemagne (206 millions). Mais il ne dépend pas de la législation douanière de permettre à la France de jamais lutter sur ce terrain avec ces trois pays ; le sol de la France en effet a été médiocrement doté de gisements houillers, et il y a là une raison d'infériorité tenant à la nature des choses et contre laquelle les meilleures lois de douanes ne peuvent rien.

La France, pauvre en houille, n'est guère plus riche en minerais et là encore elle est condamnée à une infériorité fatale vis-à-vis de l'Angleterre, de l'Allemagne et des Etats-Unis. Mais dans le domaine de la métallurgie, si les progrès de notre pays ne peuvent être comparés à ceux des Etats plus favorisés par la nature, il n'en est pas moins vrai qu'avec le régime de 1892 notre production a considérablement augmenté. Pour la *fonte* par exemple notre production moyenne était pour la première période de 1.733.000 tonnes ; pendant la deuxième elle fut de 2.258.000 et pendant la troisième elle s'éleva à 2.816.000 tonnes. Pour l'*acier*, la production respective

de chaque période a été de 531.000, 833.000 et 1.355.000 tonnes.

§ 4. — Accroissement de la richesse publique.

1. Annuité successorale. — 2. Les caisses d'épargne. — 3. Les grandes sociétés de crédit et la Banque de France. — 4. La balance des comptes avec l'étranger.

C'est une entreprise malaisée et périlleuse que de vouloir estimer la richesse d'un pays et la comparer à des époques différentes. Sans doute il ne peut s'agir ici de précisions absolues. Mais nous pensons qu'il est possible de dégager, de l'examen de différents éléments de la richesse publique, au moins des tendances générales susceptibles de renforcer les conclusions déjà formulées.

Nous examinerons successivement l'annuité successorale, l'épargne nationale, le mouvement d'affaires des grandes sociétés de crédit et de la Banque de France et enfin la balance de nos comptes avec l'étranger.

1. L'annuité successorale est constituée par la valeur totale des biens meubles ou immeubles transmis par succession dans l'année et dont l'administration de l'enregistrement a eu connaissance. On peut capitaliser cette annuité en la multipliant par 35, car on estime qu'en moyenne un patrimoine est l'objet d'une mutation tous les 35 ans.

Le montant moyen de l'actif brut de la première pé

riode 1884 à 1894) ainsi capitalisé s'élève à 5.412 millions 100.000 francs et représente une fortune totale de 189 milliards de francs. Dans la dernière période de 1900 à 1907 la moyenne de l'actif brut fut de 5.746 millions 600.000 francs représentant une fortune de 201 milliards.

Ainsi la fortune privée aurait augmenté de 12 milliards dans les dernières années et encore il faudrait sans doute doubler ce chiffre en tenant compte pour la dernière période de la diminution du nombre des décès et des fraudes plus grandes encouragées par le tarif progressif créé par la loi de 1901.

De ces chiffres nous pouvons rapprocher l'évaluation récente de la richesse nationale faite par M. Leroy-Beaulieu sur la base de l'annuité successorale (1). Celui-ci capitalisant l'actif *net* des biens transmis par succession et par donation en 1907, estime que la richesse de la France atteint aujourd'hui 225 milliards 750 millions.

2. La puissance de l'épargne française est unanimement reconnue comme un des éléments essentiels de notre force économique.

L'épargne, en effet, qui est la mise en réserve de capitaux disponibles, prêts à se diriger vers les entreprises nouvelles, peut concourir puissamment à l'élan de la production, du moins quand les capitaux qu'elle réunit ne sont pas trop timorés.

(1) Voir l'*Economiste français* des 5 et 12 décembre 1908.

Or, les statistiques de nos caisses d'épargne révèlent une progression croissante de l'épargne individuelle malgré la loi du 20 juillet 1895 qui a diminué le taux de l'intérêt servi aux déposants, abaissé de 2.000 à 1.500 francs le maximum de dépôt et réduit à 50 francs par quinzaine le maximum de remboursement auquel l'État serait tenu au cas de crise.

En effet, en 1891 les dépôts atteignaient 3.559 millions et en 1906, 4.772 millions. Aux mêmes dates le nombre des déposants était respectivement de 7.682.500 et 12.462.900

3. La Banque de France est avant tout une banque régulatrice de notre circulation monétaire. Et sur ce point, le chiffre de ses affaires constitue un indice nouveau d'une activité économique plus grande.

La circulation fiduciaire de notre banque d'émission s'élevait en 1891 à 3,011 millions et son encaisse atteignait 2.604 millions. A la fin de 1907 la circulation fiduciaire était passée à 3.011 millions tandis que son encaisse métallique représentait 3.615 millions de francs.

Les opérations commerciales de la Banque de France (escompte, avances sur titres, dépôts de fonds), sont aussi en progression mais dans ce domaine le rôle prépondérant revient à nos cinq grandes sociétés de crédit : Comptoir national d'escompte, Crédit industriel et commercial, Crédit Lyonnais, Société générale et Société Marseillaise.

A la fin de 1891 le portefeuille commercial total des cinq sociétés était de 899 millions ; à la fin de 1907, il était de 2.414 millions.

En 1891, les avances sur titres étaient de 297 millions et en 1907, elles atteignaient 883 millions.

Mais la progression la plus remarquable s'observe pour les dépôts de fonds qui passent de 1.347 millions en 1891 à 3.736 millions en 1907. N'y a-t-il pas dans cette masse croissante de « capitaux disponibles », c'est-à-dire, de capitaux provisoirement déposés dans les banques en attendant leur retour définitif dans la production, une preuve évidente des progrès économiques de la France ?

4. En examinant enfin la balance de nos règlements extérieurs, qui représente la « synthèse de la situation économique de la France » nous allons établir que le régime de 1892, loin d'avoir appauvri la France, a fait naître à son profit d'importantes créances extérieures.

Ce n'est pas en effet par pure hyperbole qu'un homme d'Etat étranger déclarait récemment que les Français étaient devenus « les banquiers du monde entier » (1). M. Théry estime en effet, à 16 milliards les valeurs mobilières étrangères achetées par les Français depuis 1891.

Mais est-ce que l'exportation d'or qui a été la conséquence de ces prêts à l'étranger, n'a pas diminué notre stock métallique et en particulier notre stock d'or qui

(1) Déclaration du chancelier de Bülow au Reichstag, novembre 1908.

constitue seul notre monnaie internationale? Assurément non, puisque ce stock d'or, qui à la fin de 1891 était de 1.346 millions vient d'atteindre le 10 décembre 1908 un montant de 3.424 millions.

Ainsi, malgré nos prêts, notre stock intérieur a presque triplé. Cela ne démontre-t-il pas que chaque année la balance de nos comptes avec l'étranger s'est réglée à notre profit par un solde créditeur considérable? Ce résultat s'explique logiquement quand on se rappelle que nos importations s'équilibrent aujourd'hui avec les exportations, que les étrangers viennent toujours plus nombreux dépenser en France leurs revenus et qu'enfin les intérêts que nous paient les nations débitrices s'accroissent comme le capital même de la créance.

En définitive depuis 1891, tous les éléments de l'activité économique sont en progrès : le déficit du commerce extérieur a disparu, l'agriculture a repris l'essor d'autrefois, l'industrie s'est développée dans la mesure où le permettait la nature des choses, la richesse publique s'est accrue et notre situation financière internationale est devenue excellente.

Est-ce à dire pourtant que le régime de 1892 a de toutes pièces créé cette situation? Existe-t-il entre la réforme douanière et les progrès économiques de la France une corrélation? ou n'y a-t-il que coïncidence heureuse?

Assurément les phénomènes économiques ne sont pas de ceux qui peuvent se ramener avec certitude à une

cause simple; mais il n'est sans doute pas téméraire d'affirmer que dans l'ensemble des causes qui ont pu influer depuis seize ans sur la situation économique de notre pays, le régime créé par la réforme de 1892 a été un élément essentiel.

CHAPITRE IV

LES CONVENTIONS COMMERCIALES DE LA FRANCE APRÈS LA LOI DU 11 JANVIER 1892.

Pendant la discussion de la loi de 1892, les adversaires de la réforme prétendaient que l'abandon de la politique des traités de commerce allait créer l'isolement commercial de la France et que le système du double tarif n'aurait pas assez de souplesse pour se plier aux différentes combinaisons que comportait un régime conventionnel. « La loi d'airain qui nous enserre et nous met dans l'impossibilité de nous mouvoir, déclarait M. Léon Say, à la tribune de la Chambre (1), c'est votre tarif minimum qui ne peut inspirer confiance aux nations et qui va rendre impossible toute négociation... Est-ce que vous pensez pouvoir enfermer la France dans ses limites, hélas ! trop étroites ? Croyez vous donc pouvoir faire de la France une puissance de 3^e ordre ? Croyez-vous donc que son génie, ce génie fait d'expansion qui lui a valu la conquête du monde puisse résister à ce régime de compression ? » Jules Ferry

(1) Séance des 8 et 11 mai 1891.

s'était efforcé de rassurer ces esprits pessimistes : « Chassons de nos esprits, avait-il dit, ces vaines et funestes illusions, ne croyons pas que nous ramènerons à nous les sympathies du monde en sacrifiant nos intérêts. Non, soyons forts. Pour être forts, soyons producteurs, soyons riches en agriculture, soyons riches en industries. On n'est jamais isolé politiquement quand on est fort ; on n'est jamais isolé économiquement quand on est riche. »

Il nous appartient d'examiner maintenant jusqu'à quel point cette crainte des uns et cette confiance des autres étaient justifiées. Quelle a été la valeur réelle du double tarif et du système tout entier dans les négociations que nous avons engagées avec les autres Etats pour le règlement de nos relations commerciales ? A-t-il permis de traiter avec les tiers tout en assurant à la production nationale une protection suffisante ? Ou bien a-t-il fallu, pour traiter quand même, sacrifier certains points essentiels du régime et par là même amoindrir son énergie protectrice ?

Or l'idée générale qui se dégage de l'examen des faits, c'est qu'il y a deux phases à distinguer dans l'application du tarif : jusqu'aux premières années de ce siècle, le tarif a généralement répondu à l'attente de ceux qui l'avaient créé ; il a permis de traiter avec les pays étrangers tout en maintenant l'équilibre dans la protection. Mais vers 1902, c'est-à-dire à l'époque où presque toute l'Europe se couvre de barrières plus élevées que jamais, les conditions économiques sont déplacées, le mécanisme de 1892 n'est

plus qu'un insuffisant instrument de négociation et sa force protectrice s'émousse de plus en plus.

§ 1. — Les premières conventions commerciales après la réforme.

1. Rapport de M. Ribot au Président de la République.— 2. Convention avec l'Espagne. — 3. Convention avec la Suisse. — 4. Convention avec la Russie. — 5. Conventions avec les Etats-Unis et le Canada. — 6. Convention avec l'Italie. — Conclusion.

1. Le 1^{er} février 1892 était la date à laquelle expiraient les anciens traités de commerce et où la loi du 11 janvier 1892 allait entrer en vigueur. Quel allait être notre nouveau régime conventionnel ?

« Le tarif minimum, disait l'article 1, pourra être appliqué aux marchandises originaires des pays qui feront bénéficier les marchandises françaises d'avantages corrélatifs et qui leur appliqueront les tarifs les plus réduits. » D'autre part le pouvoir législatif avait autorisé le gouvernement à « appliquer en tout ou en partie le tarif minimum établi par la loi du 11 janvier 1892 aux produits ou marchandises originaires de pays qui bénéficiaient encore actuellement du tarif conventionnel et qui consentiraient à appliquer aux marchandises françaises le traitement de la nation la plus favorisée. »

Des pourparlers furent immédiatement organisés avec ces Etats et les résultats en sont exposés dans un rapport adressé le 30 janvier 1892 par M. Ribot, ministre des

Affaires étrangères et M. Jules Roche, ministre du Commerce, au Président de la République.

Le premier accord fut conclu avec la Suède et la Norvège qui nous accordaient en échange de notre tarif minimum, le traitement de la nation la plus favorisée : les effets de la convention devaient cesser si la notification en était faite 12 mois à l'avance.

Une entente dans le même sens fut conclue avec les Pays-Bas et la Belgique ; mais les gouvernements de ces deux Etats ne voulurent s'engager en aucune façon, même pour une très courte durée ; si bien que le *modus vivendi* auquel on aboutit pouvait être dénoncé à tout moment.

Dès cette époque apparut en Suisse une hostilité très sensible contre les nouvelles conditions créées par notre tarif de 1892 ; au cours des négociations, il y eut même menace de rupture, mais finalement pourtant on s'accorda sur un *modus vivendi* semblable à celui qui réglait nos relations avec la Belgique et les Pays-Bas.

Enfin un accord identique fut conclu avec la Grèce.

Le rapport de M. Ribot *résumait* dans les termes suivants le résultat des négociations : « Du compte rendu qui précède, il ressort que la Suède et la Norvège, les Pays-Bas, la Belgique, la Suisse et la Grèce se trouvent dans les conditions prévues par la loi du 29 décembre dernier pour obtenir en France à partir du 1^{er} février prochain, l'application du tarif minimum..... *Par voie de conséquence*, le bénéfice du tarif minimum s'étendra aux divers pays tels que l'Angleterre, l'Allemagne, l'Au-

triche-Hongrie, la Russie, la Turquie, le Danemark, la Perse, le Mexique, la République Sud-Africaine, qui en vertu de traités non dénoncés ou de lois spéciales, jouissent actuellement du tarif conventionnel. »

Le tarif maximum ne restait donc applicable que pour l'Italie, le Portugal, hostiles à la clause de la nation la plus favorisée, et la Roumanie. Pendant quelques mois il fut appliqué aussi à l'Espagne.

2. Le traité de commerce qui nous liait avec l'Espagne était expiré aussi le 1^{er} février 1892 et de vaines négociations avaient été engagées pour son renouvellement. Le conflit entre les deux gouvernements portait sur deux points. D'abord l'Espagne, mécontente de l'élévation des droits à l'importation sur les vins dans notre nouveau tarif, avait elle-même relevé son propre tarif dans le but d'atteindre particulièrement les importateurs français. Et d'autre part le « tarif minimum » que l'Espagne nous accordait ne correspondait nullement au traitement de la nation la plus favorisée : il y avait en effet dans la législation douanière espagnole, à côté d'un tarif général et d'un tarif minimum, un troisième tarif « conventionnel » plus faible encore que le tarif minimum, dont bénéficiait l'Angleterre. Or nous ne pouvions concéder notre tarif minimum en échange du tarif minimum espagnol car, si les produits espagnols entrant en France avaient bien bénéficié du tarif réellement le plus réduit, les produits français entrant en Espagne auraient été soumis à des

droits plus élevés que les produits anglais. Il y eut donc rupture et notre tarif général fut appliqué à l'Espagne.

Le conflit ne devait d'ailleurs pas durer; quelques mois après, de nouvelles négociations étaient reprises et un décret du 27 mai 1892 appliquait aux importations espagnoles notre tarif minimum. Quant aux produits français importés en Espagne, ils seraient désormais soumis au régime conventionnel dont bénéficiait l'Angleterre, tant que celui-ci resterait en vigueur, puis au tarif minimum lorsque ce régime conventionnel aurait disparu. Plus tard, la convention du 27 décembre 1893 ne fit que confirmer ce *modus vivendi* et donna à chaque partie la faculté de le dénoncer en prévenant trois mois à l'avance.

3. L'accord qui avait été laborieusement établi avec la Suisse était bien fragile et les gouvernements des deux pays s'étaient promis de continuer les pourparlers pour arriver à une solution plus satisfaisante pour les deux intéressés. Le 23 juillet 1892, le gouvernement déposait devant le Parlement un projet de loi tendant à ratifier une convention commerciale avec la Suisse : celle-ci nous aurait accordé 33 réductions sur son tarif, mais la France en accordait 55 sur son tarif minimum; il était stipulé aussi que tout relèvement apporté au tarif minimum ne pourrait être appliqué à la Suisse que 12 mois après la notification au gouvernement fédéral.

Ces conditions léonines, que voulait nous imposer la

Suisse, soulevèrent un vif mécontentement dans l'opinion publique française. D'ailleurs la dernière obligation, qui suspendait pendant un an l'effet du relèvement éventuel de notre tarif, était un abandon partiel de cette « maîtrise des tarifs » qui avait été une idée directrice de la réforme de 1892. Aussi la Chambre des députés refusa-t-elle de ratifier le projet de convention déposé par le gouvernement.

Toutes les négociations n'avaient donc abouti qu'à une éclatante rupture et il y avait lieu de craindre qu'une guerre de tarifs ne vînt compliquer encore les rapports commerciaux des deux États également intransigeants. La France appliquait aux importations suisses son tarif maximum, conformément à l'esprit de la loi de 1892. Mais le gouvernement fédéral estima que notre tarif général avait un caractère vraiment prohibitif et que son propre tarif général était trop faible pour soutenir la lutte; aussi s'empressa-t-il de créer un tarif différentiel, particulièrement élevé et destiné spécialement aux marchandises françaises.

Heureusement cette tension se relâcha bien vite. Le Parlement français se montra plus transigeant; le gouvernement fédéral diminua ses exigences et la convention du 16 août 1892 accordait à la Suisse, en échange de son tarif conventionnel, notre tarif minimum réduit sur quelques articles; ces réductions, d'ailleurs, par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée, s'étendirent aux autres pays avec lesquels nous étions déjà liés.

4. La convention du 17 juin 1893 régla sur de nouvelles bases nos relations économiques avec la Russie. Celle-ci conservait le bénéfice de notre tarif minimum, mais il nous fallait abaisser nos droits sur les huiles minérales ; de son côté la Russie diminuait ses tarifs sur une cinquantaine de produits au profit de la France.

5. Les Etats-Unis n'obtinrent le bénéfice de notre tarif minimum que sur certains produits spécialement désignés. Le 21 janvier 1893 une première convention fut signée en ce sens ; nous accordions aux Américains notre tarif minimum sur certains articles, tandis que les Etats-Unis nous concédaient la franchise sur certains objets de consommation. Et ce fut un régime analogue, qui fut établi par la convention du 6 février 1893 entre la France et le Canada.

Plus tard dans le tarif Dingley du 24 juillet 1897, le gouvernement des Etats-Unis s'était réservé la possibilité d'accorder certaines réductions de faveur pour les articles qui n'étaient pas de production américaine (tartes bruts, eaux-de-vie et spiritueux, vins, peintures, statues), aux pays qui voudraient faire des concessions correspondantes. Aussi une nouvelle entente du 28 mai 1898 accordait à la France les avantages prévus par le tarif Dingley sans y comprendre toutefois les vins de champagne ; de son côté la France accordait son tarif de faveur

aux articles déjà indiqués par la convention précédente, auxquels on ajouta la charcuterie et le saindoux (1).

6. Enfin la convention du 21 novembre 1898 mit fin à la guerre de tarifs entre l'Italie et la France, qui durait depuis 1888. Ce fut en vain en effet que, lors de l'échéance du traité de commerce franco-italien, des pourparlers furent engagés pour son renouvellement. Les négociations traînèrent en longueur sans résultat ; d'ailleurs à cette époque la politique italienne orientée avec Crispi vers l'Allemagne, se prêtait mal à un rapprochement économique avec la France. L'Italie venait de fortement renforcer son tarif et c'était ce tarif diminué sur quelques articles qu'elle voulait nous accorder en échange de notre régime conventionnel. L'accord ne put se faire ; les négociations furent rompues et de part et d'autre on créa des tarifs de guerre.

Cette période de tension aiguë ne dura que deux ou trois ans ; l'Italie en 1890 et la France en 1892 renonçaient aux surtaxes et s'appliquaient réciproquement le régime de leur tarif général. Ce n'était que le prélude de l'accord complet qui fut signé le 21 novembre 1898.

Dans cette convention l'Italie s'engageait à appliquer aux importations françaises le tarif conventionnel résultant des traités passés par elle avec l'Angleterre, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et la Suisse ; de plus sur ce

(1) La convention du 20 avril 1902 étendit l'arrangement de 1898 à l'Algérie et à Porto-Rico.

tarif conventionnel même, l'Italie nous accordait des réductions sur 115 articles. En échange l'Italie obtenait le bénéfice de notre tarif minimum, mais les droits sur les vins étaient relevés (1) et les soieries étaient tenues en dehors de la convention. Et le ministre des affaires étrangères d'Italie, interprétant l'opinion publique des deux pays concluait : « Nous avons la conviction que l'accord est avantageux pour les deux pays, agréable à deux peuples de même race, qui tout en étant heureux de faire disparaître toute trace de douloureux et dangereux malentendu, désirent vivre en harmonie et en bons rapports d'amitié et de voisinage. »

7. Ainsi dans cette première phase de son application, la loi douanière de 1892 a permis de concilier l'élaboration d'un régime conventionnel s'étendant finalement à presque tous les Etats, avec la nécessité de maintenir une protection suffisante aux producteurs nationaux. Sans doute les négociations avec la Suisse et l'Espagne furent laborieuses et quelques retouches durent être apportées aux tarifs primitifs, mais la structure générale du système demeurait intacte. Sans doute aussi, pendant plusieurs années nos relations avec l'Italie furent troublées par des représailles douanières, mais la cause profonde

(1) On sait que la loi du 4 février 1899, régularisant un décret du 21 novembre 1898, porta notre tarif minimum pour les vins titrant 12 degrés et au dessous à 12 francs par hectolitre, et au montant du droit de consommation sur l'alcool pour les vins titrant plus de 12 degrés.

de cette hostilité ne doit-elle pas être cherchée dans des motifs politiques plutôt que dans un vice du mécanisme de notre système douanier ? L'étude des conventions signées récemment avec les autres Etats, va nous conduire à des appréciations plus sévères.

§ 2. — Les conventions commerciales avec la Russie, la Suisse, l'Espagne, la Serbie, la République haïtienne, la Bulgarie, le Canada et les Etats-Unis.

Convention avec la Russie. (16 et 29 septembre 1903).

1. Nouveau tarif russe de 1903. — 2. Les deux raisons de l'infériorité de la France dans les négociations. — 3. Les conditions de la convention. — 4 Trois critiques aux consolidations. — 5. Pourquoi la convention fut votée.

1. Jusqu'en 1903 nos relations avec la Russie étaient réglées par le traité de commerce et de navigation du 1^{er} avril 1874 et par la convention additionnelle du 17 juin 1893. Le traité de 1874 posait les règles générales de nos relations commerciales avec la Russie et stipulait la clause de la nation la plus favorisée. La convention de 1893, ainsi que nous l'avons déjà vu (1), faisait bénéficier la France de certaines réductions sur les tarifs russes en échange desquelles nous avons consenti une diminution des droits de notre tarif minimum pour les huiles minérales.

(1) Voir p. 79.

Mais la Russie, désireuse de trouver dans des droits de douane plus élevés des ressources budgétaires nouvelles et s'efforçant de favoriser par une forte protection le développement de son industrie, s'était donné le 13/26 janvier 1903 un nouveau tarif des douanes relevant dans une forte mesure les anciennes tarifications. En conséquence, le gouvernement impérial dénonça le 13/28 février 1903 la convention additionnelle de 1893 qui, dès lors, devait expirer le 1^{er} mars 1906. Des négociations s'ouvrirent aussitôt à Saint-Pétersbourg pour établir les nouvelles bases des relations commerciales des deux pays, et elles aboutirent à la convention du 16-29 septembre 1903.

2. Le régime créé par la convention de 1893 n'avait guère été favorable aux exportations françaises ; la France en effet exportait en Russie seulement pour 45 millions de francs, alors que la Russie importait chez nous pour une moyenne de 250 millions ; et cela s'expliquait facilement par ce fait que les barrières douanières de la Russie étaient proportionnellement bien plus élevées que les nôtres : tandis que les Russes payaient à l'entrée en France des droits s'élevant seulement à 8 % de leurs importations, nous devions payer environ 38 %. Aussi l'opinion publique française espérait-elle que le rapprochement politique des deux peuples trouverait un prolongement naturel dans le domaine économique ; elle pensait aussi que l'appui financier souvent prêté par

l'épargne française au gouvernement impérial allait amener celui-ci à diminuer le caractère prohibitif de ses tarifs au profit des importations françaises. Pourtant quand les termes de la convention furent connus, il y eut chez nos commerçants et nos industriels une profonde désillusion.

C'est qu'à la vérité, si favorables que fussent en apparence les circonstances, il faut bien dire que le gouvernement français engageait les négociations dans de mauvaises conditions pour deux raisons principales.

Tout d'abord la Russie venait de renouveler son traité de commerce avec l'Allemagne. Et l'Allemagne, en prévision de l'échéance prochaine de ses traités de commerce avait eu soin de relever fortement ses tarifs douaniers ; en particulier, sous l'influence des agrariens, elle avait considérablement renforcé la protection des céréales. La Russie, grande exportatrice de blé en Allemagne, fut très sensible à ce relèvement et en conséquence, dans le traité signé avec le gouvernement germanique, mesura-t-elle parcimonieusement toutes les concessions qu'elle lui accordait. Or, du moment où la Russie ne voulait accorder à l'Allemagne que des avantages médiocres, elle était par là même indirectement amenée à être peu généreuse à l'égard de la France elle-même ; car si elle faisait à la France des concessions importantes, celles-ci se généraliseraient immédiatement à l'Allemagne par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée.

D'ailleurs dans les débats qui s'ouvrirent entre les

négociateurs russes et les négociateurs français la lutte n'était pas égale et les nôtres étaient vaincus à l'avance. La Russie venait en effet d'apporter un puissant relèvement à son tarif de douane et au cas de rupture nos importateurs se seraient heurtés à des droits entièrement prohibitifs. La France au contraire en était restée aux tarifs de 1892 et dans le débat, la menace même du tarif général, qui dans l'esprit du législateur de 1892, était notre tarif de guerre, ne pouvait avoir aucune force. La plupart des produits en effet que la Russie importe en France ne paient aucun droit, le lin par exemple, ou ne figurent qu'au tarif général ; et alors qu'importe qu'il y ait ou non rupture douanière puisque le régime est le même pour tous les pays ?

« C'est donc au gouvernement français, disait M. Plichon à la Chambre des députés, que je fais grief de n'avoir pas eu la prévoyance avant l'expiration des conventions commerciales, de nous armer d'un tarif suffisamment élevé pour donner aux négociateurs français une arme redoutable qui leur permit de parler d'égal à égal avec les puissances qui avaient élevé leurs tarifs. »

3. Quelles sont donc les conditions de la nouvelle convention commerciale franco-russe ?

Elle précise certains points du traité de commerce et de navigation du 1^{er} avril 1874 ; elle modifie le règlement douanier russe pour le service des colis postaux.

Sans doute, la Russie abaisse au profit de la France

certaines articles de son tarif général de 1903 ; mais si l'on compare la situation faite aux importations françaises par la convention de 1893 avec celle que vient de créer la convention de 1905, il faut bien reconnaître qu'il y a diminution sur quatorze articles seulement alors qu'il y'a maintien des tarifs pour 59 et augmentation pour 52 ; les diminutions portent en particulier sur certaines substances alimentaires, sur les étoffes de soie, les vins, les liqueurs et eaux-de-vie.

4. Mais notre attention doit être retenue surtout par les « consolidations » qui sont contenues dans la convention de 1905, et dont elles constituent l'élément le plus critiquable ; chacune des parties contractantes a consolidé, en effet, certaines tarifications, c'est-à-dire, pris l'engagement formel de ne les point modifier pendant toute la durée de la convention quelles que soient les circonstances.

Les consolidations que nous accorde la Russie portent sur les articles suivants : raisins frais, câpres et olives, plaques et lamelles de fanons de baleine, jais ou ambre noir, nacre, émail, celluloïd, tartre, laines peignées, châles, cachemires, plantes artificielles décoratives.

En retour, la France consolide son tarif minimum pour les peaux brutes, sèches ou fraîches, œufs de volaille et de gibier, céréales, légumes secs en grains, certains bois spécifiés, le lin, le chanvre, le son, les huiles minérales, le carton brut.

Les consolidations que nous concédait la Russie ne lui

coûtaient guère puisque sur un total de 46 millions, la France exportait seulement pour 340.000 francs des objets dont la Russie nous consolidait les tarifs. Au contraire, les consolidations que nous accordions, représentaient pour nous un sacrifice important pour trois raisons différentes.

D'abord, ces consolidations portaient sur les produits constituant l'élément essentiel des importations russes en France : lins, pétroles, céréales, bois ; il s'agissait là « de produits dont la valeur s'élevait à 133.616.000 francs sur l'ensemble des exportations russes en France, lesquelles ont atteint en 1902 plus de 202 millions ».

L'essence même de la consolidation n'était-elle pas une grave atteinte aux intérêts nationaux ? Peut-être y avait-il dans la consolidation un danger éventuel pour notre agriculture ou notre industrie. Puisqu'en effet, on engageait l'avenir, puisqu'on se liait les mains à l'avance, comment pourrait-on défendre les producteurs nationaux le jour où une nouvelle situation économique aurait fait naître la nécessité de l'élévation de notre tarif minimum ? Il est vrai que l'exposé des motifs s'efforçait de diminuer la force de cette critique.

« La consolidation de notre tarif minimum n'a d'ailleurs été acceptée par la France que pour un très petit nombre d'articles..., pour lesquels les conditions économiques de la production dans notre pays et celles du commerce mondial ne permettait pas de prévoir de longtemps une modification de notre régime douanier.

« Tout d'abord, en ce qui concerne les peaux fraîches ou sèches, grandes ou petites, l'exemption de droits inscrite actuellement dans notre tarif minimum paraît indispensable pour les besoins d'un grand nombre d'industries. Le prix élevé de cette catégorie de marchandises et l'importance de notre importation qui se chiffre par plus de 40 millions de kilogrammes en sont une preuve convaincante, corroborée par le fait qu'aucune modification de tarif n'a été demandée depuis longtemps sur cet article.

« La consolidation à 7 francs du droit sur le froment, épeautre, et méteil en grains n'a pas paru souffrir plus de difficulté. En effet, depuis ces dernières années, l'agriculteur a fait les plus grands efforts pour améliorer ses méthodes culturales et développer sa production ; le succès a couronné ses efforts et l'on peut dire qu'à l'heure actuelle, la France sous ce rapport se suffit à peu près à elle-même. Le chiffre de 7 francs représente de 25 à 35 0/0 de la valeur de la marchandise ; il ne saurait être question dans ces conditions d'élever un droit qui, tout en permettant à l'agriculture de se développer, n'a porté aucun préjudice aux intérêts si légitimes du consommateur peu aisé dont le pain forme chez nous la base d'alimentation. La répercussion qu'une augmentation du droit pourrait avoir sur le prix du pain, serait un obstacle trop sérieux pour que l'agriculture qui se rend un compte exact de la situation, demande le relèvement du tarif sur ce point, alors que les représentants de la classe ouvrière

en ont à maintes reprises demandé la diminution..

« Le régime douanier actuellement applicable au lin et au chanvre exige la même stabilité. Tout en faisant ressortir la nécessité de protéger les cultures, l'examen de la question a démontré qu'il était impossible d'établir un droit de douane sur les lins et les chanvres sans frapper en même temps le coton. Le Parlement a reculé devant cette mesure qui eût porté sans grands résultats une grave atteinte à la prospérité de la filature et du tissage en France ; et il a décidé de poser le principe, maintenu à plusieurs reprises, de remplacer la protection douanière par des encouragements spéciaux sous forme de primes à la culture du lin et du chanvre. Ces avantages particuliers accordés à nouveau à la culture du lin et du chanvre pour une période de six années par la loi du 31 mars 1904, permettent de considérer comme improbables avant de longues années une modification du régime douanier des lins et des chanvres. »

Il est certain qu'à l'heure actuelle, ces consolidations n'offrent pas de dangers sérieux ; mais l'expérience n'a-t-elle pas mis en évidence que les changements économiques sont parfois brusques et inattendus ? Et, en définitive, aucune réforme ne serait possible pour parer à une telle éventualité.

D'ailleurs, même si la nécessité d'un prompt relèvement ne devait jamais apparaître, le système des consolidations n'en resterait pas moins une mauvaise politique douanière, particulièrement dans notre pays, car il est en

contradiction absolue avec les principes mêmes du régime créé en 1892. La pensée inspiratrice de la réforme de 1892 avait été en effet, ainsi que nous l'avons déjà montré, une réaction contre les traités de commerce et la volonté d'assurer l'indépendance économique du pays : « Votre Commission a pensé, disait le rapporteur à la Chambre des députés, que l'intérêt de notre pays lui commandait de ne plus faire de traités et de rester maître de ses tarifs. Il lui a paru que la situation économique du monde vous imposait plus qu'à d'autres cette mesure de prudence. » De là était née l'idée du tarif minimum qui devait être concédé en bloc aux autres puissances et qui restait toujours modifiable. Ainsi on avait voulu en finir avec les traités à long terme enchaînant notre destinée ; mais voilà qu'avec les « consolidations » on retournait par des voies indirectes et voilées aux anciens errements. Et pour peu que ce précédent se répâtât dans l'avenir, nous assisterions à la destruction lente de tout l'esprit du mécanisme de 1892.

Bien plus, les consolidations que nous avons accordées à la Russie, portent sur les produits essentiels de notre agriculture ; or ce sont ces mêmes produits que le législateur de 1881 avait prudemment tenus en dehors des traités de commerce afin de conserver toujours la possibilité d'en modifier les tarifs, et que celui de 1892 n'avait inscrits qu'au tarif général « afin d'indiquer son intention de ne pas les comprendre dans les traités si le gouvernement venait jamais à en conclure ».

Sans doute les tarifs n'étaient immobilisés que provisoirement puisqu'un an après la dénonciation de la convention, chacun des intéressés reprenait sa liberté complète. Mais c'était là une réserve sans grande portée car il est peu vraisemblable que, dans le seul but de relever un tarif consolidé, aucun gouvernement consente jamais à dénoncer toute une convention et à jeter ainsi le trouble dans les relations économiques des deux pays.

5. Pourtant la convention fut ratifiée par les Chambres et c'était d'ailleurs la solution la plus conforme à l'intérêt du pays. Le Parlement en effet avait le choix entre deux alternatives, ou bien ratifier la convention, et alors la France subissait le nouveau régime douanier russe avec quelques adoucissements, ou bien refuser la ratification, et alors le nouveau régime était applicable dans toute sa rigueur. Quant à la Russie sa situation restait la même dans les deux cas ; car même si le Parlement repoussait la convention, elle bénéficiait néanmoins de notre tarif minimum par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée contenue dans l'ancien traité de commerce et de navigation de 1874. (1)

(1) Voir *Journal Officiel*. Chambre des députés. Session extraordinaire. Annexe n°2.701. Page 7.

Convention avec la Suisse. (20 octobre 1906.) (1)

1. Renouvellement des traités de commerce de la Suisse en 1904 et 1905. — 2. Régime provisoire créé par la loi du 21 décembre 1905. — 3. Crise de notre industrie soyeuse et régime des soies dans la convention franco-suisse. — 4. Nature des consolidations. — 5. Raisons économiques et politiques de la ratification par le Parlement. — 6. Conclusion.

1. Depuis la mise en vigueur de notre tarif de 1892, le règlement de nos relations commerciales avec la Suisse a toujours été laborieux, et nous avons déjà dit que c'était pour mettre fin à une politique de représailles qu'était intervenu l'arrangement du 16 août 1892 : la France avait dû diminuer certaines taxes de son tarif minimum et le Conseil fédéral nous avait accordé son « tarif d'usage », c'est-à-dire le tarif conventionnel qu'elle concédait aux autres États avec lesquels elle était liée par des traités de commerce.

Or, l'échéance de ces traités de commerce devait arriver le 31 décembre 1903. Et le gouvernement fédéral, désireux de se procurer des moyens de défense lors de leur renouvellement, eut soin de préalablement renforcer son tarif général par une loi du 10 octobre 1902. Mais, en raison des difficultés rencontrées par les négociateurs, ce renouvellement ne fut pas possible pour l'année 1904

(1) Voir *Journal Officiel*, Documents parlementaires de la Chambre. Session extraordinaire de 1906, Annexe n° 369. Page 39. Exposé des motifs du projet de loi présenté par le gouvernement.

et il fallut proroger les anciens traités jusqu'au 31 décembre 1905. Les nouveaux traités furent enfin signés le 13 juillet 1904 avec l'Italie, le 12 novembre 1904 avec l'Allemagne et le 9 mars 1905 avec l'Autriche-Hongrie.

2. Il était dès lors bien évident que ces modifications dans les traités entre la Suisse et l'Europe centrale allaient indirectement réagir sur les relations commerciales de la France et de la Suisse. En effet, la Suisse, en vertu du *modus vivendi* de 1895, nous accordait son « tarif d'usage » et c'était justement ce tarif d'usage qui était remanié au cours des années 1904 et 1905 ; le nouveau tarif conventionnel suisse, établi sur les bases d'un tarif général fortement renforcé, était lui-même sensiblement plus élevé que l'ancien ; si bien qu'en définitive il y avait des éléments nouveaux dans les relations douanières entre la France et la Suisse et une nouvelle convention s'imposait.

Le gouvernement français n'entra en conversation avec le gouvernement fédéral qu'à la fin de l'année 1905. Mais les pourparlers devaient durer plusieurs mois avant la conclusion d'une convention nouvelle ; il fallait pourtant d'urgence protéger les intérêts de nos producteurs, car le nouveau tarif constitutionnel suisse allait être appliqué aux marchandises françaises le 1^{er} janvier 1906. Dans ce but, une loi du 21 décembre 1905 décida que le tarif minimum primitif de 1892 serait appliqué aux marchandises suisses importées en France : de même que l'an-

cien tarif conventionnel de la Suisse avait réalisé l'équilibre avec notre tarif minimum adouci sur certains points, de même le nouveau tarif d'usage de la Suisse réaliserait provisoirement l'équilibre avec notre tarif minimum pur et simple. On avait pensé d'abord que trois mois suffiraient aux négociateurs pour arriver à une solution définitive; pourtant ce régime provisoire dut être successivement prorogé du 31 mars au 15 juillet, puis au 31 juillet 1906. La convention ne fut signée que le 20 octobre 1906.

3. La longueur des pourparlers, ces prorogations successives de l'application de la loi du 21 décembre 1903 sont des indices certains des difficultés que rencontrèrent les négociateurs. Les modifications consenties par la France portaient sur 43 numéros du tableau des droits et visaient le lait, les fromages, les chocolats, les teintures, les fils de coton et de soie, les mouchoirs, les tissus de coton pour pansement, les broderies, les horlogeries, etc... Mais toute l'ardeur de la lutte s'était concentrée autour de la question des soieries.

Depuis quelques années, l'industrie soyeuse, pour laquelle la France occupait depuis longtemps le premier rang, subissait une grave crise; en 1899 les fabriques lyonnaises produisaient pour 426 millions de francs; en 1903 elles ne produisaient plus que pour 392.700.000 francs.

Les causes de cette crise étaient diverses. Tout d'abord une diminution de la consommation pouvait s'expliquer

par les variations de la mode, « fille de Protée » et par ce fait que dans l'industrie du vêtement les étoffes de soie étaient moins recherchées qu'autrefois. D'autre part, l'outillage mécanique des industriels lyonnais, dont l'installation remontait à de longues années, était parfois vieilli et démodé ; les usines étrangères au contraire plus nouvelles étaient montées avec les derniers perfectionnements modernes, produisaient par conséquent avec un moindre prix de revient et pouvaient faire à l'industrie française une concurrence victorieuse.

Mais, s'il faut en croire le rapporteur de la commission des valeurs de douane, la cause véritable de la crise se trouvait dans l'abus de la charge de la soie qui enlève aux étoffes leur solidité et leur durée mais qui permet de livrer des soies à bas prix.

Quant aux défenseurs de l'industrie soyeuse, ils prétendaient que l'insuffisance des droits de douane était seule responsable de la situation et à plusieurs reprises ils avaient réclamé une élévation des droits ; des ordres du jour de la Chambre en 1898 et 1901 avaient donné à ces vœux l'espoir d'une réalisation prochaine : et le remaniement du *modus vivendi* de 1895 allait être une excellente occasion pour le Parlement de donner satisfaction aux doléances de l'industrie soyeuse.

Le gouvernement fédéral de son côté voulait énergiquement le maintien du régime des soies résultant du *modus vivendi* de 1895. Il faisait observer que toute augmentation des droits aurait inévitablement pour effet

d'annihiler à peu près entièrement ses exportations de soies en France ; l'expérience venait récemment de le prouver surabondamment : en 1892, le droit de 4 francs avait réduit ses exportations de 24 à 16 millions de francs ; et le droit de 6 francs de 1893 à 1895 les avait fait tomber à 6 millions. Or, les soies constituant l'élément essentiel de ses exportations, le gouvernement fédéral déclarait de la façon la plus absolue qu'il ne souscrirait à aucun accord commercial avec la France, si les soies ne continuaient pas à bénéficier d'un tarif réduit.

Le gouvernement français dès lors était pris dans l'alternative d'accepter une nouvelle guerre douanière avec la Suisse en rompant les négociations, ou de signer la convention en sacrifiant en partie les vœux de l'industrie soyeuse. Il pensa que l'intérêt de la généralité devait passer avant l'intérêt de quelques-uns et la convention fut signée le 20 octobre 1906.

Nos négociateurs, obligés d'accorder un régime de faveur aux soies de la Suisse, mais désireux aussi de limiter à la Suisse seulement ces faveurs, sans les généraliser aux autres pays, trouvèrent dans des « spécialisations » un moyen de concilier ces diverses exigences ; les réductions de tarifs furent dans la mesure du possible, accordées seulement aux articles dont la Suisse était chez nous l'unique exportatrice.

La convention de 1895 distinguait d'une part, les crêpes, tulles et passementeries, et d'autre part l'ensem-

ble des foulards et autres tissus de soie pure. Les premiers étaient restés soumis au droit de 4 francs établi par la loi de 1892 et les deuxièmes, entre lesquels aucune distinction n'était faite, payaient 2 francs ou 2 fr. 40 selon qu'ils étaient noirs ou en couleur.

Dans la convention nouvelle, le droit de 400 francs les 100 kilos pour les crêpe, tulle et passementerie fut maintenu. Mais pour les autres tissus de soie confondus auparavant, on créa différentes catégories :

1° Velours et peluches (600 francs les 100 kilos) ;

2° Mousselines, grenadines, voiles et similaires de soie pure unis, façonnés ou brodés, c'est-à-dire tissus très légers : 600 francs ;

3° Gazes et étamines unies et façonnées : 400 francs ;

4° Gazes spéciales pour bluteries : 400 francs ;

5° Tissus serrés, foulards et tous autres tissus de soie pure non dénommés aux paragraphes précédents : 300 francs pour les écrus, 325 francs pour les tissus en couleurs et 250 pour les noirs.

Ces trois dernières catégories (gazes et étamines, gazes spéciales pour bluteries, tissus serrés et foulards) sont particulièrement importés chez nous par la Suisse ; aussi ont-elles été seules consolidées, et nous ne pouvons en relever les tarifs qu'un an après en avoir prévenu le gouvernement fédéral. Pour les trois premières catégories nous conservons la liberté complète de les modifier à notre gré.

4. Les consolidations dans la convention franco-suisse

— qui portaient d'ailleurs sur un ensemble de 45 articles — différaient quelque peu des consolidations accordées à la Russie.

Dans celle-ci, la modification d'un tarif consolidé restait possible, à condition que la convention tout entière fût préalablement dénoncée. Avec la Suisse, il n'est pas nécessaire de dénoncer l'ensemble de la convention ; le relèvement des tarifs consolidés est toujours possible, mais ce relèvement n'a d'effet vis-à-vis de la Suisse qu'un an après notification au gouvernement fédéral.

Si réduites que soient ces consolidations, elles n'en constituent pas moins une nouvelle atteinte à l'intégrité du système de 1892 ; la concession commencée pour la Russie est aussi accordée à la Suisse ; et pour peu que ce germe de mort s'étende, la « maîtrise des tarifs » ne sera bientôt plus qu'une fiction : « Je crains, disait M. Méline à la tribune du Sénat, que nous ne glissions, sans nous en rendre bien compte, sur une pente extrêmement dangereuse et redoutable. Si nous continuons dans la voie où nous nous sommes engagés, si nous faisons sans cesse de nouvelles consolidations, un jour viendra où nous serons réduits à l'impuissance. La France sera ligottée et le Parlement aura la responsabilité d'avoir laissé démolir peu à peu le régime économique qui depuis plus de 45 ans abrite la fortune de la France. »

5. Bien que la convention ne fût pas de nature à apaiser les plaintes des industriels de la soie et à satis-

faire la production, le Parlement la ratifia pourtant, et il y fut entraîné tant par des raisons économiques que par des raisons politiques.

La rupture des négociations en effet eût amené une guerre de tarifs, une période de représailles douanières bouleversant profondément les relations commerciales des deux pays. Or le mouvement des affaires entre la France et la Suisse est suffisamment important pour que l'éventualité d'une rupture fût évitée même au prix de quelques sacrifices ; le chiffre des échanges atteint 350 millions ; nous exportons en Suisse une moyenne de 250 millions et les Suisses importent chez nous pour 400 millions de marchandises. Dans les années qui avaient suivi la réforme de 1892, l'expérience avait déjà montré quelles graves perturbations pouvait amener une guerre douanière entre les deux peuples : M. Jules Roche, rapporteur à la Chambre, estimait le préjudice alors subi par nous, à une perte de plus d'un milliard. Or, en 1906, une rupture douanière nous eût encore coûté davantage, car le marché suisse se serait vite déshabitué d'une façon définitive des produits français et la Suisse se serait naturellement tournée vers l'Italie, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, avec lesquelles justement elle venait de se lier par des traités de commerce jusqu'en 1917 · tout le bénéfice de la rupture serait allé aux concurrents de la France.

Mais les considérations politiques invoquées par le gouvernement eurent peut-être plus de poids encore

sur le Parlement pour le décider à ratifier le projet.

On était alors en effet en pleine crise marocaine ; la conférence d'Algésiras était sur le point de se réunir et il pouvait être sage de conserver les sympathies politiques de la Suisse en évitant une rupture avec elle dans le domaine économique. M. Pichon, ministre des Affaires étrangères, terminait la discussion au Sénat par ces graves paroles : « A chacun sa responsabilité ; le gouvernement, messieurs, a pris la sienne ; à vous de prendre la vôtre. Vous vous demanderez — et je m'en rapporte à votre clairvoyance — s'il est sage d'aller au devant d'une rupture commerciale dont vous connaissez toutes les conséquences, qui deviendraient d'ailleurs beaucoup plus graves en raison des nouveaux traités de longue durée qui ont été signés par le gouvernement suisse. Vous vous demanderez aussi — et je m'en rapporte à votre patriotisme — s'il est prudent aujourd'hui, dans l'état de l'Europe, à l'heure où la France a plus particulièrement besoin de toutes ses amitiés, de nous aliéner par une guerre de tarifs ruineuse pour les deux pays, les sympathies d'une nation sur l'amitié de laquelle nous avons le droit de compter. »

6. Dans de telles circonstances, le parti le plus conforme à l'intérêt général était sans doute la ratification de la convention. Mais les difficultés rencontrées par nos négociateurs, les entorses que finalement il a fallu apporter à la loi de 1892, auraient en grande partie été

évitées, si nos négociateurs avaient au préalable été suffisamment armés pour la discussion ; et c'est ainsi que la convention franco-suisse a de nouveau mis en lumière la nécessité d'une revision du tarif douanier de 1892.

Négociations franco-espagnoles.

Prorogation du « modus vivendi » du 27 décembre 1893.

Avant 1891, c'est-à-dire à une époque où l'Espagne et la France ne s'étaient pas encore nettement orientées vers le protectionnisme, les relations commerciales entre ces deux pays étaient assez actives ; la France faisait à l'Espagne pour 400 millions d'achats et lui vendait pour 300 millions. L'Espagne exportait chez nous surtout les vins et déjà nos viticulteurs du Midi se plaignaient ; la France vendait surtout ses objets manufacturés (tissus, outils, machines, bimbeloteries), des chevaux, ânes et mulets, etc.

Le tarif français de 1892 élevant fortement les droits sur les vins, porta un coup direct aux importations espagnoles. Nous avons déjà montré que ce fut là l'origine d'une période de tension entre les deux pays, à laquelle avait mis fin le *modus vivendi* du 27 décembre 1893.

Or, en 1906, l'Espagne se donnait un nouvel « arancel » au caractère vraiment prohibitif entrant en vigueur le 1^{er} juillet 1906 ; comme les tarifs français restaient

stationnaires, il en résultait que l'équilibre, si péniblement établi en 1893, était complètement détruit.

Des négociations furent ouvertes par le gouvernement français dans le but de conclure une convention plus favorable pour notre commerce ; cette tentative échoua complètement et le 29 novembre 1906 l'ancien *modus vivendi* de 1893 était tout simplement prorogé *sine die* ; et les deux pays continuaient à s'assurer complètement et sans réserve, le bénéfice de la nation la plus favorisée ; mais ce nouveau régime, qui n'aggravait en rien la situation des exportateurs espagnols, devenait au contraire pour nous sensiblement plus rigoureux puisque les tarifs espagnols venaient d'être fortement relevés.

Aussi les représentants du commerce et de l'industrie française s'attaquèrent-ils vivement à notre diplomatie et lui reprochèrent en particulier d'avoir manqué de prévoyance, de tactique et d'énergie.

En 1893, en effet, il avait été formellement stipulé que les tarifs convenus resteraient encore applicables trois mois après la dénonciation du *modus vivendi* par l'un ou par l'autre des contractants. Or, le gouvernement français ne dénonça ce *modus vivendi* qu'à la fin de juin 1906, repoussant ainsi à octobre les effets de sa tardive dénonciation. Comme le nouvel arancel devenait applicable le 1^{er} juillet, les marchandises françaises durent pendant trois mois subir les tarifs aggravés de l'Espagne, tandis que les produits espagnols restaient soumis aux conditions de l'ancien *modus vivendi*.

Cette faute de négligence se compliqua, à en croire les représentants des intérêts industriels, d'une faute de tactique. L'Espagne avait à renouveler sur la base de son nouveau tarif sa convention commerciale avec l'Allemagne ; dès lors, il eût été habile de la part du gouvernement français de se concerter avec le gouvernement allemand pour protester dans un intérêt commun contre l'arancel de 1906, peut-être le gouvernement espagnol eût-il cédé sous une pression collective. Mais la tension de la politique européenne à cette époque ne se prêtait guère à cette combinaison. Et l'Espagne profitant habilement des circonstances, distança ses adversaires et traita d'abord avec l'Allemagne, puis avec la France (1).

Mais on reprocha surtout au gouvernement français d'avoir manqué d'énergie. Lorsque, le 28 juin 1906, il dénonça le *modus vivendi* de 1893, il demanda au Parlement de voter une loi aggravant certains tarifs relatifs aux importations espagnoles, afin d'armer nos négociateurs dans la discussion qui allait s'ouvrir. Cette loi fut votée le 18 juillet 1906. Mais la menace resta platonique ; et finalement l'ancien *modus vivendi* fut prorogé.

Cette issue des négociations avait montré une fois de plus que le tarif de 1892 ne suffisait pas à protéger les intérêts de la production nationale et la campagne en fa-

(1) « La France a capitulé devant les exigences de l'Espagne, elle a payé avec les deniers de son agriculture, de son industrie et de son commerce, l'appui que la diplomatie espagnole lui a prêté à Algéstras. » Domergue, *Réf. économique*, 15 février 1907.

veur de la revision reprit avec plus d'ardeur que jamais.

Convention avec la Serbie (1). (*5 janvier 1907.*)

Notre commerce avec la Serbie est assez réduit ; en 1905, les importations serbes en France furent seulement de 369.000 francs et nos exportations atteignirent 819.000 francs.

Jusqu'à l'année 1907, l'arrangement du 5 juillet 1893 réglait les relations commerciales des deux pays ; la Serbie nous accordait le bénéfice de la nation la plus favorisée en échange de notre tarif minimum.

Mais le 1^{er} mars 1906 un nouveau tarif serbe voté par la Skouptchina vint renforcer dans une forte mesure les droits de douane et nécessita des négociations nouvelles. Une nouvelle convention fut signée le 5 janvier 1907.

La France maintient à la Serbie le bénéfice pur et simple de son tarif minimum et le gouvernement serbe nous accorde des réductions et des consolidations sur son tarif, principalement sur les vins, cognacs et eaux-de-vie, les conserves et tissus de soie. Sans doute, même avec ces réductions, les droits payés désormais par nos exportateurs sont souvent supérieurs à ceux qu'ils payaient sous

(1) Voir : Projet du gouvernement (Chambre, Annexes, n° 837, 1907). Rapport Morel (Chambre, Annexes, 950, 1907).

le régime créé en 1893, mais du moins la France n'accorde point de consolidations et nous conservons vis-à-vis de la Serbie l'entière maîtrise de nos tarifs.

Convention avec la République d'Haïti (1). (30 janvier 1907.)

La République d'Haïti dont les droits de douane constituent la principale ressource financière, renouvela en le renforçant son tarif des douanes le 4 septembre 1903. Dans la convention nouvelle qui fut signée le 30 janvier 1907 entre la France et la République d'Haïti, « nous accordons notre tarif minimum à 28 marchandises originaires d'Haïti principalement matières premières utiles à notre industrie et par contre nous obtenons une détaxe de 33 1/3 % sur 61 catégories de marchandises de notre industrie ou de notre agriculture nationale représentant 567 articles du tarif haïtien ».

Convention avec la Roumanie (2). (6 mars 1907).

Lorsque la Roumanie eut, comme la plupart des autres pays de l'Europe relevé son tarif des douanes le 19 avril 1904 et décidé de le faire entrer en application le 1^{er} mars 1906,

(1) Projet du gouvernement (Annexes, 932, Chambre 1907). Rapport Siegfried (*idem*, n° 1043).

(2) Projet du gouvernement (Annexes, 885, Chambre 1907). Rapport Morel (*idem*, n° 1042).

les gouvernements français et roumain entrèrent en pourparlers pour remplacer par une nouvelle convention celle du 28 février 1893 et dans laquelle les deux pays intéressés s'accordaient réciproquement leurs tarifs les plus réduits.

Quelle fut la teneur de la convention du 6 mars 1907?

La France conserve d'abord le bénéfice de la nation la plus favorisée ; elle bénéficie en outre de certaines réductions sur les tarifs relatifs à nos principales importations en Roumanie ; toutefois ce nouveau régime n'est pas pour nous aussi avantageux que l'ancien.

Nous accordons à la Roumanie le bénéfice de notre tarif minimum ; nous consolidons à son avantage six articles de notre tarif représentant les principaux éléments des importations roumaines en France (froment, avoine, légumes, bois, huile, pétrole), droits déjà stabilisés d'ailleurs dans la convention franco-russe.

Ainsi fléchissait encore une fois le principe de la maîtrise et de l'autonomie des tarifs. Et comment les négociateurs français auraient-ils pu se refuser à ce sacrifice alors que le gouvernement roumain invoquait « d'une façon pressante » les précédents de nos conventions avec la Russie et la Suisse. M. Morel concluait son rapport en écrivant : « Ce nouveau témoignage de la faiblesse, de la médiocrité de nos tarifs de défense pour des tractations de ce genre, suffira, nous l'espérons, pour dicter au Parlement et au gouvernement la tactique prévoyante à organiser sans retard pour de prochaines conjonctures. »

Projet de convention franco-canadienne (1).

Les négociations engagées à la fin de l'année dernière avec le Canada par le gouvernement français eurent pour but d'élargir les bases de l'arrangement du 6 février 1893 et en même temps d'adoucir les rigueurs du nouveau tarif canadien du 30 novembre 1906.

Dans le projet de convention proposé par le gouvernement et ratifié par la Chambre, nous accordons au Canada notre tarif minimum pour 152 articles. En retour le Canada nous applique son tarif intermédiaire (2) sur 98 articles d'origine française; de plus sur 12 articles d'importation française, le Canada abaisse encore en notre faveur son tarif intermédiaire et consolide ces réductions. Enfin pour tous les articles visés dans la convention on stipule le traitement réciproque de la nation la plus favorisée.

Les critiques dans la presse protectionniste furent généralement moins ardentes que pour les dernières conventions; pourtant certains esprits regrettèrent l'octroi de notre tarif minimum, car les faveurs que nous accordait le Canada perdraient tout leur prix du moment où elles

(1) (Voir *Officiel Annexes*, Chambre 1908. 304. Voir surtout la Fédér. des industriels et des commerçants, septembre 1908: *Le projet de convention franco canadienne*, par A. E. Sayous.

(2) Voir pour la législation douanière du Canada et ses trois tarifs, *infra*, p. 137.

se généraliseraient à nos concurrents par la voie de la clause de la nation la plus favorisée ; et l'on prétendait que ce serait le cas notamment pour les soieries sur lesquelles la Suisse aurait les mêmes avantages que nous. Et c'est justement pour cette raison que le Sénat a laissé la ratification en suspens, et a voulu s'assurer avant d'émettre un vote favorable, quelle est la portée exacte des concessions que nous accorde le Canada.

Arrangement franco-américain. (1^{er} février 1908.)

Cet arrangement est tout à l'éloge de notre diplomatie; il n'a pu soulever les plaintes de nos producteurs puisque les Etats-Unis ajoutent de nouveaux avantages à ceux qu'ils nous avaient déjà accordés dans la convention du 28 mai 1898 et que la France n'a pas eu de concession nouvelle à faire en retour.

Dans le courant de l'année 1907, après une période de tension dans les relations économiques de l'Allemagne et des Etats-Unis, ces deux nations parvinrent néanmoins à une entente dans laquelle les Américains adoucissaient leurs formalités douanières en faveur de l'Allemagne en même temps qu'ils accordaient une réduction de 25 % aux « champagnes » allemands.

Or l'arrangement du 1^{er} février 1908 entre l'Amérique et la France n'a pas eu d'autre but que l'extension à la

France des avantages concédés à l'Allemagne : la simplification des formalités de la douane et la réduction de 25 % pour nos vins mousseux de Champagne et de Saumur.

DEUXIÈME PARTIE

EVOLUTION DE LA POLITIQUE DOUANIÈRE CONTEMPORAINE DE L'EUROPE ET DE L'AMÉRIQUE

CHAPITRE PREMIER

LE MOUVEMENT PROTECTIONNISTE DEPUIS 1902

La plupart des dernières conventions que nous venons d'examiner ont vivement mis en lumière cette sorte d'inquiétude et de malaise qui règne actuellement dans notre production nationale et dont la cause principale se trouve dans une rupture d'équilibre entre la protection douanière de la France et celle de la plus grande partie des autres Etats.

L'impression générale qui se dégage en effet de l'examen de la politique douanière de l'Europe en ces dernières années, c'est une singulière aggravation du caractère protecteur des législations ; plus que jamais les Etats tendent à se replier sur eux-mêmes, relèvent leurs

tarifs, en augmentent les classifications et s'efforcent d'exclure de leur marché intérieur toute concurrence étrangère.

L'initiatrice de cette recrudescence de protectionnisme est sans contredit l'Allemagne avec son nouveau tarif voté le 23 décembre 1902 entré en vigueur le 1^{er} mars 1906. C'est autour d'elle que tendent à graviter actuellement les Etats de l'Europe centrale ; et il semble que ce soit elle qui donne aujourd'hui le ton dans la politique douanière européenne, comme la France et l'Angleterre le donnaient en 1860.

Nous allons donc rechercher sous l'influence de quelles causes, sous la pression de quels intérêts, l'Allemagne, entraînant avec elle l'Europe centrale, s'est orientée vers un protectionnisme de plus en plus étroit.

§ 1. — La politique douanière de l'Allemagne.

a) Evolution de cette politique jusqu'au tarif du 25 décembre 1902.

1. Formation du Zollverein. — 2. Politique libérale du Zollverein (causes politique et économique). — 3. L'Empire allemand et le protectionnisme (causes doctrinale, économique et politique). — 4. Le chancelier de Caprivi et la politique des traités de commerce (idée d'une union douanière de l'Europe centrale).

La politique douanière de l'Allemagne, depuis l'origine du Zollverein jusqu'à nos jours, est passée par des alternatives de liberté et de protection soit sous la pres-

sion d'intérêts économiques soit aussi pour les besoins de la politique intérieure ou extérieure.

1. Le traité de Vienne de 1815 avait reconnu la réciprocité d'indépendance des divers Etats de la Confédération germanique et, en conséquence, ceux-ci étaient restés séparés les uns des autres par des lignes de douanes. Les différentes provinces de la Prusse elle-même étaient séparées par des barrières douanières et ce fut seulement en 1818 que ces entraves aux relations commerciales disparurent dans le royaume de Prusse ; cette ligne de douanes unique pour la Prusse constitue le premier germe du Zollverein. Plus tard d'autres Etats se groupèrent autour de la Prusse et formèrent avec elle l'Union du midi. Puis apparurent l'Union du nord et l'Union du centre ; et de la fusion de ces divers éléments naquit en 1834 le Zollverein.

2. Si à l'origine, le Zollverein, entraîné par les réclamations des industriels du sud, suivit une politique protectionniste, il devait après 1860 s'orienter vers le libre-échange, comme les autres nations de l'Europe. La cause profonde de ce revirement est d'ordre politique et se trouve dans le désir qu'avaient les hommes d'Etat prussiens d'éloigner l'Autriche du Zollverein. Car dès cette époque on prévoyait qu'un grand rôle historique serait réservé au Zollverein et il y avait une compétition sourde entre l'Autriche et la Prusse pour en diriger les destinées.

Lors du renouvellement de l'Union douanière en 1853, l'Autriche n'avait pas été comprise dans le Zollverein; pourtant dans un traité signé entre elle et le Zollverein il avait été stipulé que les négociations seraient reprises plus tard pour l'établissement d'un tarif douanier commun et l'Autriche espérait bien qu'en 1865, date de l'expiration du traité, elle aurait place dans le Zollverein.

Mais le chancelier de Bismarck sut habilement forcer l'Autriche à renoncer elle-même à son dessein en entraînant le Zollverein dans une politique libérale; il y réussit, soit par sa politique extérieure, soit par sa politique intérieure.

L'Autriche à cette époque, en effet, devait assurer une forte protection à ses industriels. Et le chancelier de fer pensa avec raison que si, avant l'échéance du traité de 1865, le Zollverein s'était déjà résolument engagé dans la voie du libre-échange, l'Autriche, rivée au protectionnisme, ne lui disputerait pas l'hégémonie. Or, les circonstances se prêtaient bien à cette combinaison; la France et l'Angleterre, dans un traité fameux, venaient d'inaugurer une politique libérale: aussi, le 2 août 1862, le Zollverein et la France signaient-ils un traité empreint du même caractère.

Mais le prince de Bismarck n'aurait sans doute pas pu briser si facilement avec les traditions protectionnistes du Zollverein et vaincre la résistance des industriels du midi, s'il n'avait pu colorer sa politique nouvelle de raisons économiques et l'appuyer sur un puissant mouve-

ment d'opinion libre-échangiste. La liberté commerciale était naturellement souhaitée par les villes commerçantes des côtes, désireuses de voir augmenter leur trafic, mais elle était surtout désirée par le parti agrarien, par les propriétaires fonciers du Hanovre et de la Poméranie, grands exportateurs à cette époque de produits agricoles et dont le principal débouché était justement l'Angleterre.

Dès lors la Confédération germanique oriente nettement sa politique commerciale vers le libre-échange. En Europe, d'ailleurs, triomphe la politique des traités de commerce et par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée, les conditions du commerce international tendent à s'uniformiser. La Confédération conclut en 1868 un traité de commerce avec l'Autriche et règle ses relations commerciales avec la France par l'article 11 du traité de Francfort, qui comporte le traitement de la nation la plus favorisée. A cette même époque enfin la Prusse, parée du prestige de ses victoires successives sur l'Autriche et sur la France, cherche à prolonger et achever dans le domaine politique le rapprochement que le Zollverein avait préparé dans le domaine économique et réalise sous son hégémonie l'unité nationale allemande.

3. Cette orientation vers une politique libérale devait d'ailleurs être éphémère et nous avons vu que dès 1879 c'était l'Allemagne qui allait donner l'exemple du retour

au protectionnisme. Cette nouvelle phase de la politique douanière allemande trouve son explication dans une cause doctrinale, une cause économique et une cause politique.

L'opinion avait été préparée à ce revirement par la doctrine; List, économiste d'origine allemande, s'était efforcé de faire comprendre à ses concitoyens que la condition indispensable pour la grandeur économique d'une nation était le développement industriel; il avait enseigné que l'Angleterre devait sa supériorité seulement à ses industries et à ses manufactures; et il ajoutait que cette suprématie de l'Angleterre n'était ni fatale, ni définitive et qu'avec une politique de protection rationnelle, l'Allemagne pouvait aussi prétendre à devenir une puissance industrielle de premier ordre.

D'ailleurs les industriels et les agrariens allemands, dont jusqu'ici les intérêts avaient été antagoniques vont s'entendre pour diriger les destinées économiques de leur pays.

Dans les années qui suivirent la guerre de 1870, l'industrie allemande souffrait d'une crise intense. La victoire avait réveillé les initiatives et donné au peuple allemand une extraordinaire confiance en soi-même; sur tout le territoire s'étaient formées des entreprises individuelles et collectives pour exploiter les forces productives nationales. Mais l'Allemagne, nouvellement née à la grande industrie, ne possédait pas la richesse acquise de pays comme l'Angleterre et la France; elle présuma trop de

ses forces et fut tentée d'oublier que l'essor industriel d'un pays est limité et conditionné par le capital dont il dispose. Aussi après une période de prospérité factice, l'industrie allemande connut-elle une période de profonde dépression. Les industries métallurgique et cotonnière particulièrement éprouvées rejetèrent toute la cause de leurs souffrances sur la politique libre-échangiste et créèrent dans le pays une vive agitation en faveur du retour vers la protection.

Leurs efforts allaient se combiner avec ceux des agrariens qui, hier encore les plus fermes soutiens du libre-échange, étaient maintenant devenus des protectionnistes convaincus. D'où venait ce brusque changement d'attitude? — La production des céréales en Allemagne se localise à l'est et à l'ouest. Mais l'ouest est une région riche, à population dense, plutôt industrielle et déficitaire au point de vue agricole, elle faisait alors venir le complément de son alimentation de l'étranger, de l'Autriche ou de la Russie. La région de l'est plus pauvre mais surproductrice de céréales, ne s'inquiétait guère tout d'abord de cette concurrence étrangère car elle exportait facilement le surplus de sa production par la Baltique en Suède, en Norvège, en Angleterre. Mais quand l'abaissement du prix des transports maritimes eût permis aux pays neufs d'amener leur blé sur les marchés de l'Europe, les agriculteurs allemands furent vite délogés de leurs débouchés extérieurs; ils se tournèrent alors vers les pouvoirs publics et prétendirent se réserver désormais à l'abri

d'une législation protectrice, le marché intérieur de l'Allemagne.

Mais ces raisons économiques ne sont peut-être pas celles qui ont eu le plus d'influence sur le prince de Bismarck et qui ont décidé réellement celui-ci à se mettre lui-même à la tête du mouvement protectionniste. De même qu'en 1860, c'était un but politique que poursuivait le chancelier en 1879 en élevant les droits de douane : il voulait avant tout s'assurer des ressources suffisantes pour satisfaire aux exigences sans cesse croissantes de l'empire ; car, selon l'expression de Schoeffle « à la pluie bienfaisante des milliards avait succédé l'ère de la sécheresse financière ». Le chancelier pensa que les droits de douane pourraient assurer à l'Empire des recettes suffisantes sans que les consommateurs nationaux eussent à subir le poids d'impôts nouveaux puisque, dans son esprit du moins, l'incidence des nouveaux droits frapperait l'importateur étranger.

Pour faire triompher une telle politique, Bismarck ne comptait pas sur l'appui des libéraux qui l'avaient soutenu jusqu'alors ; c'est chez les conservateurs, chez les agrariens dont le rapprochaient plutôt son origine et son caractère, qu'il chercha les éléments de sa nouvelle majorité ; et ainsi fut votée la loi douanière essentiellement protectrice du 13 juillet 1879.

Les raisons qui à cette époque avaient déterminé l'orientation de la politique allemande vers une protection

aiguë n'ont dans les années suivantes rien perdu de leur force. Les industriels s'attachèrent plus que jamais au principe de la protection lorsque les lois sociales qui introduisirent dans la législation allemande l'assurance obligatoire vinrent en même temps augmenter le coût de production ; les agrariens, d'autre part, demandèrent aux lois douanières une protection plus efficace contre la crise agricole et obtinrent les lois de 1885 et 1887 aggravant encore les droits sur les céréales et sur le bétail.

4. En 1892 pourtant une sensible détente allait s'opérer dans la politique douanière allemande et celle-ci allait trouver dans les traités de commerce une expression plus libérale.

Quelles causes ont orienté l'Allemagne vers cette phase nouvelle de son évolution ?

D'abord les acclamations des agrariens, si ardentes en ces dernières années, furent étouffées par celles de la masse des consommateurs. En 1890 et en 1891 les récoltes de blé furent mauvaises et le prix du pain fut très élevé. Il en résulta que l'ensemble de la population se montra favorable à la conclusion avec l'Europe centrale de traités de commerce de nature à assurer l'approvisionnement en blé du marché allemand.

On voulait aussi donner par les traités de commerce de la fixité dans les relations commerciales : on voulait permettre aux commerçants et aux industriels de se livrer à des entreprises de longue haleine en leur épar-

gnant la constante menace d'un remaniement des tarifs douaniers : « Sur un point, disait le chancelier de Caprivi, règne un accord complet, c'est que la première exigence pour chaque industrie est qu'elle puisse compter sur une période de temps plus ou moins longue, et qu'elle sache sur quoi tabler pour les dispositions à prendre. »

Mais la raison profonde de cette politique nouvelle se rattache sans doute à une idée plus générale : les hommes d'Etat de l'Allemagne ont cru trouver dans les traités de commerce un moyen de réaliser les grandes destinées que les penseurs allemands croyaient réservées à leur patrie et dont l'unité allemande ne devait être que le point de départ

Les *intellectuels allemands* s'étaient efforcés de dégager les causes qui, au cours de l'histoire, avaient donné la prééminence en Europe à telle ou telle nation ; ils avaient remarqué que les conditions indispensables pour qu'une nation pût jamais prétendre devenir un foyer de la civilisation, avaient été d'abord la réalisation de l'unité politique et nationale, puis le rayonnement au dehors par le commerce et l'industrie. Successivement l'hégémonie en Europe avait appartenu en effet aux villes d'Italie, à l'Espagne, à la Hollande, à la France et à l'Angleterre ; il appartenait aux hommes d'Etat allemands de donner maintenant le premier rang à l'Allemagne.

L'heure semblait être venue pour la réalisation de

cette ambition ; à la faveur de ses victoires militaires, la Prusse avait réalisé l'unité allemande. Pour compléter l'œuvre, il fallait triompher dans la bataille économique et l'Allemagne rêva de « Sedans industriels ».

La nation allemande aspira donc à devenir une puissance industrielle de premier ordre ; et en effet ses progrès dans cette voie furent extrêmement rapides ; le marché intérieur ne lui suffit plus et sur tous les points du globe elle disputa bientôt les débouchés à l'Angleterre.

Mais en même temps que s'opérait ce déplacement dans la vocation économique de l'Allemagne, que celle-ci cessait d'être surtout agricole pour devenir plutôt commerçante et industrielle, apparaissait une opposition fatale entre ces deux éléments de son activité économique, entre l'agriculture et l'industrie. L'entente qui s'était établie en 1879 entre agrariens et industriels ne pouvait être que factice et superficielle, elle n'était pas conforme à la nature des choses : les droits de douane en effet que réclamaient les agriculteurs étaient de nature à augmenter le prix de la vie et par suite à entraîner, au préjudice des industriels et des entrepreneurs, une élévation dans les salaires.

A cette époque déjà les hommes d'Etat allemands eurent à concilier des exigences diverses et à résoudre ce problème économique : protéger l'agriculture nationale indispensable à l'approvisionnement de l'Empire, mais procurer aux industriels de nouveaux débouchés

en compensation de ceux que la protection agraire allait fatalement leur faire perdre.

Sans doute la politique coloniale ne fut pas étrangère à cette préoccupation d'assurer des débouchés à l'industrie allemande ; mais l'Allemagne était tard venue dans cette voie, et les résultats bienfaisants d'une telle politique sont toujours lointains ; or, il s'agissait de nécessités immédiates.

On pensa alors à revenir à la politique des traités de commerce mais en donnant à cette conception une ampleur toute nouvelle ; on parla d'une union douanière de l'Europe centrale. Les économistes allemands disaient bien haut que ce rapprochement des nations de l'Europe centrale était conçu dans leur intérêt commun ; menacées en effet par des puissances économiques comme la Russie, l'Angleterre, l'Amérique, ces nations seraient vite étouffées, si elles ne se défendaient en se serrant les unes contre les autres. Mais ils réservaient à l'Allemagne le beau rôle ; en même temps que celle-ci trouverait des débouchés faciles pour ses produits, elle exercerait son hégémonie par sa supériorité industrielle, sur ce Zollverein agrandi.

« Alors seulement, dit Brentano, la trame politique qui a conduit à la grandeur actuelle de l'Allemagne, sera parvenue à son achèvement. Et de même que nous avons vu le Grand électeur suivi par un Leibnitz, Frédéric le Grand par l'ère classique de notre littérature, les guerres pour la liberté par un essor incomparable des sciences

et des arts ; de même nous pourrons attendre avec orgueil, qu'à ce moment le génie de la nation allemande porte dans tous les domaines de la vie, des fruits qui enrichissent à jamais l'humanité tout entière. »

Et lorsque le chancelier de Caprivi signa successivement des traités de commerce avec l'Autriche, l'Italie, la Suisse et la Belgique, qui devaient entrer en vigueur le 1^{er} février 1892, ce n'était sans doute dans son esprit qu'un premier pas vers la réalisation de cette politique grandiose d'union douanière de l'Europe centrale ; c'était « le point de cristallisation autour duquel viendraient se constituer les traités conclus avec d'autres nations ».

Depuis 1892, les faits ne sont guère venus justifier les ambitions allemandes. En 1893 le chancelier de Caprivi signait bien des traités de commerce avec la Roumanie et la Serbie et en 1894 une convention mettait fin à la lutte douanière entre la Russie et l'Allemagne. Mais lorsqu'en 1903 se posa la question du renouvellement de tous ces traités, il apparut clairement qu'un changement complet s'était produit dans l'opinion allemande.

**b) Le nouveau tarif douanier allemand du 25 décembre 1902
et le renouvellement des traités de commerce (1).**

1. Double crise industrielle et agraire de l'année 1900. — 2. Caractères du tarif du 25 décembre 1902. — 3. Le renouvellement des traités. — 4. Appréciation des nouveaux traités allemands : ils aggravent la protection, favorisent le dumping sans réaliser l'union douanière.

1. Il est certain que les traités de commerce conclus par le chancelier de Caprivi en donnant plus de stabilité dans les relations commerciales, ont puissamment contribué à l'essor industriel de l'Allemagne dans les dernières années du XIX^e siècle. Mais cette politique, sans revenir au libre-échange, comportait pourtant une certaine atténuation à la rigueur du protectionnisme de 1879. Ce temps d'arrêt dans la protection ne devait guère durer. La double crise industrielle et agraire qui vers l'année 1900, sévit en Allemagne, rendit plus aigu que jamais l'antagonisme entre les industriels réclamant des débouchés et les agrariens réclamant des barrières douanières.

A cette époque, en effet, comme pendant cette « période de vertige » qui avait immédiatement suivi ses victoires, le peuple allemand fut tenté d'oublier que le capital disponible doit être la mesure de toute entreprise. D'ailleurs, les débouchés se resserraient car la faculté de

(1) Voir « la politique commerciale de l'Allemagne et les nouveaux traités de commerce » par Georges Blouzel. Publié par la Fédération des industriels et des commerçants.

consommation du marché mondial n'avait pas suivi l'étonnante expansion de l'industrie allemande ; de nombreuses faillites éclatèrent dans les industries minière, métallurgique, électrique, textile, jetant l'inquiétude et le trouble dans tous les domaines de l'activité économique.

En même temps les agrariens, dont les revendications avaient été quelque peu méconnues par le chancelier de Caprivi, firent entendre des plaintes plus vives que jamais. Car la crise agraire, dont souffrait depuis longtemps l'Europe, était alors en Allemagne à l'état aigu, et, plus encore qu'en France on y pouvait redouter, avec raison, les dangers de « la terre qui meurt ». Il était sage de maintenir à la terre les populations rurales parce que d'abord un intérêt de défense nationale exige que l'Allemagne soit économiquement indépendante et produise elle même la plus grande partie de son alimentation et aussi parce que c'est dans ce milieu rural que se recrutent les partisans les plus dévoués de l'empire, et ses meilleurs soldats. « Par suite de notre régime électoral réduit, déclarait le sous-secrétaire d'État de Posadowski et de la noble intention de notre peuple d'améliorer sa situation extérieure et de s'élever à un rang de plus en plus haut dans l'échelle sociale, il s'est produit dans notre vie politique une hâte, une nervosité qui sont menaçantes. Il nous faut leur donner un contrepoids politique que nous jugeons trouver dans l'agriculture, cette ancre inébranlable de navire de l'État. »

Ces doléances des agrariens ont profondément in-

fluencé l'opinion allemande ; elles ont ébranlé la foi dans la seule expansion industrielle pour réaliser la grandeur économique de l'Allemagne. « Il s'agit de savoir quelle doit être en définitive au début de ce ^{xx}^e siècle qui nous réserve peut-être bien des surprises, la contexture sociale du nouvel empire. Il s'agit de savoir s'il faut continuer à orienter résolument les esprits vers la politique d'expansion à outrance, d'expansion mondiale et si cette politique même est propre à fortifier autant qu'on l'a prétendu, la situation de l'Allemagne dans le monde (1). »

Toujours est-il qu'avant de renouveler les traités de commerce qui venaient à échéance à la fin de l'année 1903, le chancelier de Bülow se préoccupa de faire voter un nouveau tarif douanier où les revendications agrariennes trouveraient ample satisfaction. Ce nouveau tarif, voté le 23 décembre 1902 est entré en vigueur le 1^{er} mars 1906.

2. L'idée générale qui se dégage de l'examen de ce tarif, c'est qu'il mesure le degré de protection accordée au développement de l'industrie nationale considérée. S'agit-il d'un produit que l'Allemagne fabrique à aussi bon compte que les autres pays, le droit n'a rien d'excessif. Mais s'agit-il au contraire d'un produit pour lequel les producteurs allemands ont à redouter la concurrence étrangère, le droit devient presque prohibitif.

Les vœux des agrariens sont réalisés et les droits sur

(1) Cité par G. Blondel. (*op. cit.*).

les produits agricoles sont relevés dans une forte proportion (1). Pour le blé, le seigle, l'orge et l'avoine on admet l'idée d'un tarif minimum et d'un tarif maximum. Pour le blé, le nouveau droit du tarif général est élevé de 5 marks à 7 marks 50 et celui du tarif minimum est de 5 marks 50 alors que l'ancien tarif conventionnel était seulement de 3 marks 50.

D'ailleurs ce tarif est très détaillé puisqu'il comprend 19 chapitres avec 946 numéros ; il n'omet aucune variété de production ; souvent il décrit minutieusement les objets ; il les « spécialise » dans l'intention évidente de fausser l'application de l'article II du traité de Francfort (2). »

3. Ce nouveau tarif était, dans l'esprit du chancelier de Bülow destiné à fournir à l'Allemagne une arme efficace pour la défense des intérêts nationaux dans les négociations qui allaient s'ouvrir pour le renouvellement des traités de commerce avec l'Europe centrale.

Ces négociations s'annonçaient comme devant être très laborieuses. Ce n'était pas chose facile en effet de trouver les bases d'une entente entre pays dont la plu-

(1) « L'exposé des motifs met en avant que sans doute sous le régime des traités il y a eu un développement dans les affaires dont il y a lieu de se réjouir, mais en même temps il y a à déplorer un ralentissement dans une branche de l'activité économique, l'agriculture. Tel est le leit motiv de l'exposé des motifs. ». — Ludwig Lank, *Cent ans de politique douanière*, p. 349.

(2) Voir plus loin, p. 135.

part venaient de relever leurs tarifs et qui voulaient réserver leur marché intérieur à leurs producteurs nationaux ; notamment les droits allemands sur les produits agricoles qui venaient d'être fortement relevés et sur lesquels les intéressés ne voulaient tolérer aucune réduction, rendirent les négociations plus difficiles : « On peut affirmer, dit M. Ludwig Lank appréciant le nouveau tarif allemand (1), que pour la plupart des positions de ce tarif le dernier mot n'était pas dit, mais que ces droits constituaient une base de discussion sur laquelle on pouvait espérer des réductions plus ou moins grandes. Mais les droits sur les céréales et la plupart des droits sur le bétail étaient fixés d'une façon définitive sans qu'il fût possible d'espérer les adoucir. C'est pourquoi je me suis permis d'exprimer cette opinion que le point noir du nouveau tarif allemand se trouve dans ces droits sur les produits agricoles et qu'ils en constituent le plus grand et le plus sérieux danger. »

Pourtant le renouvellement des traités de commerce s'est successivement opéré le 29 février 1904 avec l'Italie, le 22 juin avec la Belgique, le 29 juillet avec la Russie, le 8 octobre avec la Roumanie, le 5 novembre avec la Suisse, le 29 novembre avec la Serbie et enfin le 24 janvier 1905 avec l'Autriche. Les négociateurs allemands se heurtèrent à de grandes difficultés surtout avec la Roumanie, la Suisse et l'Autriche-Hongrie. Quant à la Russie,

(1) Hundert Jahre Zollpolitik. *Das deutsche Zollgesetz* von 1902.

très atteinte par le renforcement de la protection agraire, elle ne consentit à traiter que sur la promesse qu'un de ses emprunts pourrait être émis à Berlin (1).

Tous ces traités ont été conclus pour douze ans et ils ne viendront à échéance que le 31 décembre 1917.

4. Le gouvernement allemand en signant ces traités de commerce se flattait de continuer la tradition libérale commencée par le chancelier de Caprivi et il présentait à l'opinion publique les traités de 1904 comme le prolongement naturel, comme des actes additionnels des traités de 1892. Mais cette fidélité à la politique libérale n'était qu'une apparence ; et en réalité la politique du chancelier de Bülow cachait sous le voile des traités de commerce un violent retour à la protection.

Il semble que sous l'influence allemande le caractère des traités de commerce tende à s'altérer profondément. Jusque-là en effet on s'était habitué à voir dans ces traités l'expression d'une politique libérale relative ; dans la discussion les deux parties étaient amenées à se faire des concessions et ensemble elles faisaient un pas vers la liberté. Les traités du chancelier de Bülow au contraire ne sont pas autre chose qu'un moyen déguisé d'aggraver la protection : on commence par surélever les tarifs, puis, pour ne pas alarmer l'opinion publique, on signe quel-

(1) Voir *Fédération des commerçants et industriels*, mai 1903.

ques traités de commerce où l'on ne fait d'ailleurs que d'insignifiantes concessions (1).

Ce résultat illogique et contradictoire était inévitable si l'on songe au conflit d'influences diverses d'où est sortie cette politique ; on a voulu concilier des intérêts inconciliables : les intérêts agrariens réclamant la fermeture du marché intérieur et les intérêts des industriels dont l'expansion n'est possible qu'avec des débouchés extérieurs.

Pourtant ces traités conclus pour 12 ans apporteront dans les relations commerciales une certitude du lendemain de nature à favoriser l'exportation allemande. Bien plus, les cartels allemands pourront impunément pendant la durée des traités, s'abandonner à la pratique du dumping, et c'est là sans doute le plus grand bénéfice que la production allemande retira des nouveaux traités de commerce.

On sait en effet que de l'autre côté du Rhin les producteurs s'entendent, se coalisent entre eux pour former des « cartels » dont le but est de limiter la concurrence, se rendre maîtres des prix et faire la loi du marché intérieur ; pour arriver à pareil résultat il faut au préalable avoir éliminé par de fortes barrières douanières la concurrence étrangère.

Après avoir livré au marché intérieur tout ce qu'il pouvait absorber, à un prix suffisamment rémunérateur,

(1) Voir *Revue économique internationale*, janvier 1907, Méline.

les producteurs écoulent leur surplus à l'étranger à vil prix et avec perte. Pour neutraliser les effets du dumping les droits de douane ordinaires ne suffisent pas, des tarifs considérablement renforcés sont indispensables (1). Or, c'est justement cet unique moyen de défense que les nations ont sacrifié en traitant avec l'Allemagne et dans la limite de ces traités ; les cartels allemands pourront sans risques continuer leurs abus.

Mais si la production allemande en est réduite à ces voies indirectes et quelque peu déloyales pour conquérir de nouveaux débouchés, est-ce que ce résultat n'atteste pas la faillite au moins partielle du programme qu'avaient conçu les signataires des traités de 1892 ? Ceux-ci n'attendaient pas le succès d'une déviation de la concurrence normale, ils espéraient que l'industrie allemande trouverait en elle-même une force suffisante pour pénétrer sur les marchés de l'Europe centrale.

D'autre part les difficultés qu'ont rencontrées les négociateurs allemands lors du renouvellement des derniers traités n'ont-elles pas clairement fait apparaître tout ce que l'idée d'un nouveau Zollverein agrandi sous l'hégémonie allemande, contenait d'illusion ? Chacune des nations de l'Europe centrale a cherché à se dégager de l'étreinte de l'Allemagne et aucune ne s'est montrée disposée à se plier de bonne grâce sous ses fourches cau-

(1) Voir *infra* page 165.

dines. Chacune s'est montrée jalouse de conserver son individualité économique, chacune a voulu se réserver le plus possible son marché intérieur et développer chez soi les éléments de sa propre grandeur économique.

Même si alors une première ébauche d'union douanière avait pu être jetée, nous aurions encore été loin sans doute de la totale assimilation rêvée par les pangermanistes ; car il ne faut pas s'exagérer l'influence d'un rapprochement douanier sur la destinée politique des Etats. Dans une confédération d'Etats, où il existe déjà des points de contact, des intérêts communs et un germe d'unité nationale, l'union douanière peut bien hâter l'unité politique ; l'histoire même du Zollverein allemand en est la meilleure preuve. Mais vouloir réaliser la fusion complète entre Etats différents par le climat, le caractère, les traditions, c'est sans doute poursuivre une chimère.

§ 2. — La Suisse.

La protection appelle la protection ; du moment où l'Allemagne élevait plus que jamais son tarif de douanes, il était fatal que les nations voisines, désireuses aussi de réserver leur marché intérieur ou de se ménager des armes efficaces pour les négociations futures, suivissent bientôt l'exemple qui leur était donné.

Et, en effet, à l'époque même où s'élaborait en Allemagne le nouveau tarif, le Conseil fédéral suisse procé-

dait à une enquête auprès des groupements économiques et s'informait des revendications des producteurs. L'échéance du traité de commerce signé avec l'Allemagne était prochaine et il était prudent de ne pas laisser arriver l'ouverture des négociations sans s'être préalablement ménagé d'énergiques moyens de défense.

Le nouveau régime douanier de la Suisse devint définitif après un referendum du 18 octobre 1902. Il est empreint d'un caractère fortement protectionniste; comme en Allemagne, on s'est efforcé de donner satisfaction à la fois aux revendications des producteurs agricoles et à celles des producteurs industriels. Et si parfois une exemption complète est accordée à telle matière première indispensable à l'industrie, en revanche les droits sont fortement relevés sur les produits de l'agriculture ou sur les objets fabriqués.

D'ailleurs les difficultés rencontrées au cours des négociations avec l'Allemagne et la France ont clairement montré avec quelle force le nouveau tarif protégeait les intérêts nationaux de la Suisse.

§ 3. — La Russie (1).

Les origines de la politique protectionniste russe remontent à 1876; à cette date la Russie exigea le payement des

(1) Cf. Rapport Debussy, Chambres, 1905, p. 94 des Annexes du *Journal Officiel*.

droits de douane en or et cette mesure, étant donnée la dépréciation du papier-monnaie, élevait les droits de moitié. Puis vint le tarif de 1891, qui était presque prohibitif, et enfin le dernier tarif du 13/26 janvier 1903 qui n'est pas plus libéral.

La politique restrictive de la Russie s'explique par deux considérations.

Dans ce pays, les droits de douane ont un caractère fiscal très prononcé, ils constituent surtout une ressource budgétaire et souvent le point de vue financier pur y étouffe le point de vue économique. Mais la préoccupation dominante des auteurs du nouveau tarif douanier a été sans doute le désir de favoriser l'essor industriel de la Russie. Jusqu'à aujourd'hui cette grande nation a été avant tout un pays agricole; déjà un puissant mouvement industriel y est apparu en ces dernières années avec la création d'usines métallurgiques et de charbonnages; le gouvernement russe, d'autre part, a fait preuve d'un remarquable esprit de suite pour ménager des débouchés à l'industrie nationale en Extrême-Orient et son échec en Mandchourie ne fera que restreindre l'ampleur de ses projets. Mais pour devenir une puissance industrielle de premier ordre capable de lutter avec les pays de l'Europe centrale et occidentale, une efficace protection s'impose à la Russie.

Ainsi s'explique le dernier tarif de 1903 qui reste libéral pour les produits agricoles mais qui soumet les objets fabriqués à des taxes vraiment prohibitives.

§ 4. - Autriche-Hongrie.

Au temps de la lutte sourde entre la Prusse et l'Autriche pour l'hégémonie sur le Zollverein, l'Autriche avait dû rester protectionniste et ce fut même cette nécessité dont Bismarsk sut habilement tirer parti pour éliminer l'Autriche du Zollverein. Pourtant vers 1866 et 1867, l'Autriche tardivement gagnée par le mouvement libéral qui s'était dessiné en Europe, avait signé des traités avec la France, la Belgique, l'Italie, l'Allemagne, la Suisse. Mais le tarif de 1878 et surtout celui de 1892 marquèrent un retour vers la politique restrictive. Le nouveau tarif général de 1903 aggrave encore cette tendance.

« Le nouveau tarif est le résultat d'une surenchère entre les exigences de la Hongrie pour les produits agricoles et de l'Autriche pour les produits industriels. Les négociations échangées entre les deux éléments dont les besoins sont parfois très opposés ont failli mettre en question le maintien de l'Union douanière des deux parties de la monarchie austro-hongroise (1). »

Ce nouveau tarif devient un redoutable moyen de défense vis-à-vis des autres pays puisqu'il prévoit la possibilité de frapper les produits de ces pays qui n'accorderont pas le traitement de la nation la plus favorisée, de

(1) Rapport présenté à la Chambre de commerce de Paris, par M. Ch. Legrand.

droits différentiels allant jusqu'à 200 % du tarif général et 100 % de la valeur des marchandises (1).

§ 5. — L'Espagne.

Les tendances protectionnistes de l'Espagne s'étaient déjà affirmées en 1892, quand elle discutait avec la France les conditions du *modus vivendi* si péniblement établi. Le tarif espagnol fut aggravé en 1900 et la dernière loi douanière de l'Espagne du 23 mars 1906 accuse un nouveau mouvement de protection.

Les droits sur les ouvrages en fonte sont en moyenne doublés, les droits sur la chaux et le ciment sont augmentés de plus de moitié ; « les droits sur les dynamos dont nous avons exporté au total 6.800.000 francs sont de 37, 50 et 75 au lieu de 28 pesetas les 100 kilos ; les droits sur les brosses et les pinceaux sont portés de 24 pesetas à 300 francs, c'est-à-dire, plus que décuplés » (2).

La rigueur des nouveaux tarifs est encore augmentée par l'obligation de payer les droits de douane en or ; le change de l'Espagne étant défavorable, il en résulte un obstacle aux importations.

(1) *Réforme économique*, année 1902, p. 217.

(2) Rapport de M. Lagmonie à la Chambre de commerce de Paris. Fédération des industriels et commerçants, juillet 1906, supplément.

§ 6. — Canada.

Avant la réforme de 1906, le tarif des douanes du Canada ne comportait qu'une seule colonne. Mais le tarif général était aggravé dans une proportion de 33 1/3 % au préjudice de l'Allemagne qui s'opposait elle-même de toutes ses forces à l'importation des produits canadiens ; il était, au contraire, depuis 1897 diminué de 33 1/3 % au profit de l'Angleterre.

Le nouveau tarif canadien de 1906 comporte trois colonnes :

1° Le tarif *préférentiel* réservé à l'Angleterre et aux colonies anglaises ;

2° Le tarif *intermédiaire* destiné aux nations qui entretiennent avec le Canada des relations amicales ;

3° Le tarif *général* qui n'a guère été modifié.

§ 7. — Angleterre.

Depuis le milieu du xix^e siècle, l'Angleterre est restée fidèle à la politique du libre-échange. Pourtant en ces dernières années la foi de l'opinion anglaise dans ce régime libéral a été fortement ébranlée et on a pu croire un moment que l'Angleterre elle-même allait se laisser entraîner dans le courant protectionniste.

C'est qu'actuellement la situation économique de l'An-

gleterre vis-à-vis des autres pays du monde est bien différente de ce qu'elle était vers 1846. A cette époque, en effet, l'avance industrielle considérable que l'Angleterre avait sur le reste du monde lui permettait de ne redouter aucune concurrence sur son marché intérieur (1) ; elle pouvait sans crainte donner l'exemple de la liberté commerciale. Mais à la fin du XIX^e siècle les États-Unis et l'Allemagne sont venus disputer à l'Angleterre sa suprématie industrielle.

Voyant l'industrie nationale menacée sur ses anciens débouchés et même sur le marché intérieur par des pays nouvellement nés à la vie industrielle, certains hommes d'État anglais se sont demandés si l'Angleterre n'allait pas jouer un rôle de dupe en restant obstinément fidèle au libre échange, alors que les autres États rivaux recouraient à un protectionnisme toujours plus aigu.

L'étude des statistiques du commerce extérieur de l'Angleterre tendait à montrer que, sans doute, les exportations étaient toujours allées en croissant, mais aussi que les importations s'étaient accrues plus rapidement encore. De 1892 à 1899 l'Angleterre exporte en moyenne pour 5.368 millions de francs et importe pour 784 millions,

(1) « Quand on jouit comme l'Angleterre d'avantages naturels qui vous assurent la prééminence sur la plupart des pays du monde et quand on a sur eux une avance de près d'un siècle et une production surabondante, il est facile d'ouvrir ses portes à tout le monde car on ne craint personne chez soi et il faut à tout prix envahir les autres. » Méline. *Exposé des motifs de la loi de 1891*. Chambre, Annexes 1891, p. 2.

avec un excédent de 4.584 millions. Mais de 1900 à 1907 cet excédent s'abaisse à 4.440 millions ; pourtant les exportations ont atteint 6.623 millions, mais parallèlement les importations s'élevaient à 2.183 millions (1).

Alors est apparu en Angleterre, tout un mouvement d'idée, dont les propagateurs furent M. Balfour et M. Chamberlain, et dont l'idée générale est la réaction contre le « free trade » traditionnel.

Au nom de M. Balfour s'est attaché le système de la *réciprocité* le *fair trade* qui ne se prononce nettement ni dans le sens du protectionnisme, ni dans le sens du libre-échange : « J'appartiens, disait M. Balfour, à la fraction du parti unioniste qui est en faveur du libre-échange et non de la protection ; mais si j'appartenais à la fraction du parti unioniste qui est protectionniste et non libre-échangiste, je ne considérerais pas le moins du monde qu'il me fût impossible d'accepter cette réforme. » M. Balfour désire avant tout amener les nations étrangères à faire des concessions de faveur à l'industrie nationale ; jusqu'à aujourd'hui l'Angleterre n'a obtenu que le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée, c'est-à-dire qu'en définitive le sort qu'on lui faisait était réglé par les tiers ; il est temps que l'Angleterre prenne elle-même la défense de ses intérêts et au besoin menace de représailles les Etats intransigeants.

M. Chamberlain va beaucoup plus loin et son pro-

(1) Voir *Economiste européen*, 1908, n° 856, p. 712. Voir aussi *suprà*, page 52.

gramme est nettement protectionniste ; il demande que l'industrie nationale soit protégée par des droits de douanes ; mais il préconise surtout l'impérialisme britannique : il voudrait voir resserrer les liens qui unissent les colonies anglaises à la métropole, et souhaite entre l'Angleterre et ses colonies la formation d'une vaste union douanière où les intéressés s'établiraient pour leurs échanges réciproques un régime préférentiel.

La politique protectionniste des conservateurs serait-elle jamais réalisable en Angleterre ? Parmi les objections que lui opposent les libéraux, il semble qu'il en est une dont la force n'est pas contestable : c'est que l'Angleterre ne peut guère user de représailles vis-à-vis des autres Etats, car dans une guerre douanière c'est elle, le plus souvent, qui aurait le plus à perdre : à la Russie, aux Etats-Unis, à l'Allemagne, elle achète soit le blé et les denrées nécessaires à son alimentation, soit les matières premières indispensables à son industrie ; elle leur vend au contraire des produits manufacturés et c'est là surtout que les représailles sont possibles.

« L'Angleterre, disait M. Deschanel à la Chambre, en sacrifiant son agriculture à son industrie s'est liée au libre-échange ; elle est rivée, si je puis dire, aux conséquences de sa réforme. C'est là une politique singulièrement hardie, je n'ose dire téméraire, car elle repose tout entière sur la suprématie et les victoires de sa flotte ; là est l'indépendance, là est le salut de l'Angleterre (1) ».

(1) *Débats parlementaires*, Chambre, 1891, p. 827, *Journal Officiel*.

Toujours est-il qu'aux dernières élections de 1906, le parti conservateur de M. Chamberlain a subi un échec retentissant ; les libéraux obtinrent une grande majorité à la Chambre des communes. Faut-il conclure de cet échec, que l'Angleterre est maintenant définitivement « rivée » au libre-échange ? Malgré leur insuccès, les efforts des conservateurs n'ont pas été entièrement inutiles : ils ont ébranlé la confiance traditionnelle de leurs concitoyens dans la vertu du libre échange. La question se posera sans doute aux nouvelles élections et s'il est peu probable que la politique anglaise réalise jamais le programme de M. Chamberlain, il est possible qu'un jour elle s'inspire des formules plus adoucies de M. Balfour (1).

(1) Voir les déclarations de lord Milner, qui mène la campagne à côté de M. Chamberlain, à un correspondant du *Temps* : « Nous ne voulons plus être esclaves d'un libre-échange suranné. C'était bon du temps de Cobden de proclamer la liberté absolue des transactions ; l'industrie britannique était alors comme une géante parmi les pygmées ; nous n'avions à redouter aucune concurrence, nous faisions la loi sur tous les grands marchés du monde. Mais depuis, comme tout cela a changé ! Les Etats Unis, l'Allemagne ont développé leur industrie dans des proportions colossales et leurs produits non seulement battent les nôtres sur les grands marchés du monde, mais encore viennent rivaliser avec eux dans l'Angleterre elle-même. Est-ce que des conditions économiques différentes n'exigent pas un système douanier différent ? » *Réforme économique*, année 1908, p. 553.

§ 8. — Etats-Unis (1).

Prochaine revision douanière.

Les deux grands partis politiques des Etats-Unis, celui des républicains et celui des démocrates se trouvent aussi en conflit dans le domaine économique et en particulier sur le régime des échanges entre nations ; les républicains sont les défenseurs résolus du protectionnisme le plus rigoureux ; les démocrates au contraire représentent la tendance libérale.

En 1890 le tarif Mac Kinley fut voté après le triomphe des républicains et il était empreint d'un caractère fortement protecteur. En 1894, les démocrates, qui venaient de porter un des leurs à la présidence de la République, ne réussirent pourtant à donner au régime douanier que de bien faibles adoucissements ; le tarif Wilson, en effet, admettait en franchise seulement les matières brutes, et « réduisait les droits sur les objets d'usage courant ». Le tarif Dingley fut d'ailleurs en 1897 un violent retour à la protection et « fixa les droits les plus élevés qu'on ait connus. »

Ce dernier tarif il est vrai prévoyait des conventions commerciales soit avec les pays tropicaux soit avec, les pays européens. Mais ces conventions étaient strictement

(1) Cf. Etude de M. A.-E. Sayous. *Fédération des industriels et des commerçants*, décembre 1908, p. 69.

limitées aux cas où il s'agissait de « produits naturels de ces pays et non des Etats-Unis ». Ce fut sur la base de ce tarif que fut signée la convention franco-américaine de 1900 remaniée en 1908.

Or, depuis quelques mois un mouvement d'opinion s'est produit en Amérique en faveur de la révision douanière ; celle-ci sera sans doute discutée aux Chambres aussitôt après l'élection du nouveau Président de la République.

En dehors des républicains, le régime actuel trouve ses défenseurs les plus ardents, au Sénat, parmi les représentants des « grands intérêts privés » ; les promoteurs des trusts, en effet, tendent à exercer leur puissance dans la sphère politique comme dans la sphère économique.

Mais l'opinion publique devient de jour en jour plus hostile à ces « féodalités financières » ; elle estime non sans raison que les fortes barrières douanières des Etats-Unis favorisent singulièrement le triomphe et la tyrannie de ces puissantes organisations ; la masse des consommateurs est ainsi devenue favorable à la révision douanière.

Le mouvement a gagné rapidement beaucoup d'industriels et de commerçants qui ont besoin de trouver pour leurs produits des débouchés à l'extérieur.

Quelles sont les tendances générales de la réforme projetée ? M. Sayous analysant un article des *Annales de l'Académie américaine de science politique et sociale*, ramène ces tendances à trois principales :

1° *Maintien de droits protecteurs sur les marchandises dont les producteurs sont menacés par la concurrence étrangère. Le caractère protecteur sera donc maintenu ;*

2° *Lutte contre les abus actuels et établissement du nouveau tarif sur les bases scientifiques ;*

3° *Désir de trouver un débouché pour les industries surproductrices.*

Ces deux dernières tendances semblent bien promettre un régime plus libéral. Mais les représentants des grandes puissances financières renonceront difficilement à leurs avantages actuels. D'autre part, le parti républicain tout en se déclarant « sans équivoque favorable à une révision du tarif douanier » a formulé des principes de nature à troubler notre confiance dans le triomphe des tendances plus libérales : « Dans toute législation douanière, déclare la Convention républicaine de Chicago du 18 juin 1908, les vrais principes de protection sont le mieux appliqués à l'aide de droits égalisant la différence entre le coût de production dans le pays et à l'étranger et *comprenant en plus un profit raisonnable pour l'industrie nationale.* » Ces derniers mots ne comportent-ils pas pour la protection une mesure fortement extensible et ne peut-on pas ainsi pousser le protectionnisme à sa plus haute expression ?

CHAPITRE II

ATTEINTES PORTÉES A LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISÉE.

§ 1 — Généralités sur la clause.

1. Objet et utilité de la clause. — 2. Ses inconvénients. — 3. Causes de la réaction contemporaine contre cette clause.

1. Tout notre système douanier, de même que celui de la plupart des autres nations, est basé sur le jeu de la clause de la nation la plus favorisée qui est devenue de style et qu'on retrouve dans presque tous les traités de commerce.

Quel était l'objet de cette clause ?

Elle donnait la sécurité aux parties contractantes et évitait que les concessions accordées ne devinssent illusoires par suite de faveurs plus grandes faites plus tard au profit d'un autre pays. Chacune des parties s'engageait donc à l'avance à étendre immédiatement à l'autre tout avantage ou concession éventuelle qu'elle pourrait dans la suite accorder à des tiers.

« Ce qui est important en matière de douane, ce n'est pas seulement l'élévation du droit de douane, mais c'est

la certitude que sur tel ou tel marché on se trouve placé sur le terrain de l'égalité avec les concurrents et qu'on n'est pas soumis à des charges plus lourdes qu'eux... En réalité, l'élévation du droit de douane ne peut être un obstacle que quand il s'agit de protéger une industrie nationale et dans ce cas il est élevé de façon à devenir prohibitif; dans les autres circonstances, quand il est égal pour tous, il peut restreindre un trafic, mais ne l'anéantit pas. Au contraire, il pourrait anéantir l'importation d'une nation en particulier si les produits de cette dernière étaient plus fortement taxés que ceux des nations concurrentes » (1).

L'utilité de la clause est justement d'assurer l'égalité entre les concurrents. Et c'est ainsi qu'elle amplifiait dans des proportions considérables la portée d'un traité de commerce; toute concession accordée à un pays déterminé se généralisait de plein droit à tous les pays avec lesquels le concédant était lié par la clause de la nation la plus favorisée. La situation nouvelle n'était pas localisée dans les relations des deux signataires, elle s'étendait à la plupart des pays avec lesquels le concédant avait traité.

Mais si la clause ainsi comprise, trouvait sa justification dans la sécurité donnée à chacune des parties contractantes, il n'en est pas moins vrai qu'elle entraînait avec elle deux graves inconvénients.

(1) *Réforme économique*, 9 février 1902, Aubry.

2. Elle enlevait d'abord aux traités de commerce ce qui était leur avantage et leur raison d'être : la fixité dans les relations commerciales. Par le jeu de cette clause en effet, le régime conventionnel lui-même était sans cesse menacé de remaniements puisque les traités nouveaux conclus par le signataire devaient indirectement agir sur la convention primitive.

Mais surtout, et c'est là le vice irrémédiable du mécanisme, la clause de la nation la plus favorisée uniformisait le régime conventionnel d'une façon trop absolue. Elle ne pouvait pas se plier à la diversité des situations ; elle ne permettait pas de mesurer l'importance des concessions à la force et au danger de la concurrence économique du pays avec lequel on traitait, puisque par définition même, la clause créait pour tous un régime identique.

3. Or ce dernier inconvénient n'était pas de nature à attirer l'attention vers 1860. Les théories individualistes triomphaient dans l'opinion ; le libre-échange était considéré comme le régime commercial idéal que les nations devaient s'efforcer de réaliser ; on s'accommodait alors des traités de commerce, non parce qu'ils étaient l'expression complète de la liberté commerciale, mais parce qu'ils étaient un acheminement vers cette liberté.

Les traités de commerce en effet étaient en eux-mêmes un puissant instrument de destruction pour lutter contre les derniers vestiges du préjugé protectionniste, mais leur

action se trouvait singulièrement renforcée par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée qui généralisait à plusieurs autres nations les abaissements de tarifs réalisés par deux nations particulières. Dès lors la clause avec la tendance au nivellement général qui en était l'effet, s'accordait bien avec l'opinion triomphante alors, puisqu'elle hâtait l'évolution vers la liberté complète des échanges.

Il devait en être tout différemment quand le néo-protectionnisme vint battre en brèche les théories classiques du libre-échange et quand la nécessité des faits força la plupart des nations à s'envelopper de tarifs hautement protecteurs. Désormais, en effet, la clause de la nation la plus favorisée avec le nivellement qui en était la conséquence fatale, allait devenir une contradiction et une gêne.

L'idée directrice de la politique commerciale s'est déplacée : on veut efficacement protéger la production nationale. Pourtant on ne renonce pas d'une façon définitive aux traités de commerce, car s'il importe de favoriser le développement des industries nationales, il n'importe pas moins de leur assurer des débouchés. Et nous avons vu s'accroître dans la politique douanière de l'Allemagne, cette étrange contradiction d'une nation gardant jalousement son marché intérieur et d'autre part obligée pourtant de l'entr'ouvrir pour conclure des traités de commerce. Mais si l'on se résout, pour trouver des débouchés, à porter atteinte à la protection douanière, et à conclure

des traités, on entend réduire au minimum les concessions faites, localiser les avantages que l'on accorde, individualiser les Etats auxquels on les consent.

Ce n'est plus avec un tel état d'esprit que peut s'accorder la clause de la nation la plus favorisée. Aussi est-il apparu une réaction contre la conception primitive de cette clause et certaines nations se sont efforcées d'échapper à l'étreinte d'une obligation qui n'est plus en harmonie avec les nécessités économiques de l'heure présente (1).

Ce mouvement d'opinion a fait éclore en Amérique les « traités de réciprocité » et en Allemagne le système des « spécialisations » ; dans l'un et l'autre cas on cherche à diminuer la portée trop générale de la clause de la nation la plus favorisée.

(1) « La faveur maxima inconditionnelle a donné des résultats imprévus et provoqué bien des déceptions. Répandue dans le monde sans distinction entre les dignes et les indignes, prodiguant automatiquement à dix ou vingt participants les avantages concédés à un seul contractant, elle a littéralement institué une sorte de prime à l'indignité, c'est-à-dire au protectionnisme exagéré ; elle a poussé à l'inimitié contre le régime conventionnel. » (Docteur Wolf. Préface d'une brochure publiée par l'Assoc. économique de l'Europe centrale). *Réforme économique*, 9 juillet 1905.

§ 2. — Les traités de réciprocité.

1. Sens précis de la clause de la nation la plus favorisée. — 2. La « réciprocité » des Etats-Unis. — 3. Les derniers traités de réciprocité.

Quel est le sens précis de cette clause de la nation la plus favorisée ?

La teneur en est généralement la suivante :

« Toute faveur, toute immunité, toute réduction de droit d'entrée que l'une des hautes parties contractantes accordera à une tierce puissance, sera immédiatement et sans condition étendue à l'autre. »

Ainsi aucune restriction n'est admise ; toutes les réductions quelles qu'elles soient, consenties gratuitement ou en échange d'autres avantages, devront être étendues à l'autre signataire ; la clause de la nation la plus favorisée se présente donc avec le double caractère de *généralité* et d'*indétermination*.

« La clause de la nation la plus favorisée, disait M. Pallain (1), signifie aujourd'hui l'engagement envers un pays contractant de le faire bénéficier *sans condition, sans réserve d'aucune sorte*, de toute faveur, de toute concession déjà faite ou qui serait ultérieurement faite à un autre pays quelconque. » Et le 4 juillet 1892 notre ministre des affaires étrangères, M. Ribot, ayant à inter-

(1) Pallain. *Les Douanes françaises*.

préter le sens de la clause disait : « Nous n'acceptons que la clause *inconditionnelle* du traitement de la nation la plus favorisée; l'interprétation que nous donnons à cette clause est d'ailleurs unanimement admise en Europe. »

2. Les Etats-Unis depuis longtemps fidèles à la politique protectionniste se sont toujours montrés réfractaires à une telle conception de la clause de la nation la plus favorisée. Au double caractère de généralité et d'indétermination que comportait cette clause, ils ont substitué la notion de « réciprocité ».

Dans la conception américaine disparaît l'indétermination des concessions dont les tiers seront plus tard fondés à se prévaloir. Et à la place de cette clause aux contours vagues et indécis, les États-Unis mettent un engagement ferme, précis et dont on peut d'avance mesurer la portée éventuelle. Dans tout traité il faut distinguer soigneusement les concessions *gratuites* d'une part, et les concessions faites *moyennant contre-partie* d'autre part; seules les concessions gratuites s'étendront de plein droit aux pays avec lesquels les Etats-Unis sont déjà liés par la clause de « réciprocité ». Mais s'il s'agit au contraire de conditions de faveur échangées contre d'autres faveurs, les tiers ne sont pas fondés à en réclamer le bénéfice à moins qu'eux-mêmes soient disposés à faire des concessions corrélatives. A la clause *inconditionnelle*, les Etats-Unis substituent une clause comportant des conditions.

Et sans doute cette conception qui resserre la portée éventuelle de la clause de la nation la plus favorisée est plus conforme au bon sens :

« De nos jours où les intérêts nationaux sont très enchevêtrés et complexes, il est toujours grave de se lier les mains d'avance par une clause vague et générale dont il est absolument impossible de mesurer la portée éventuelle. Il est arrivé très souvent dans ces dernières années, qu'une puissance a dû dans la négociation d'un traité se refuser à des concessions qui en auraient assuré la conclusion et qui ne lui auraient pas causé un sensible préjudice, parce que, étendues en vertu de la clause et sans nulle compensation, à toute une série d'autres pays, elles devenaient désastreuses pour l'industrie nationale. Aussi notre savant ami M. de Martens, dans son traité de Droit international (tome II, page 322), n'hésite-t-il pas à dire que c'est à tort que l'on exigerait en toute circonstance l'application de la clause ; il est nécessaire de distinguer le cas où quelque avantage commercial est accordé à un Etat purement et simplement et le cas où il s'agit d'un échange de bons procédés ou d'un dédommagement. Ce n'est que dans la première hypothèse que les autres Etats ont le droit de réclamer à leur profit le même avantage ; au contraire dans la seconde, une pareille exigence serait contraire au principe de la réciprocité des obligations commerciales (1). »

(1) *Revue de droit international et de législation comparée*, année 1893, Lehr, p. 315.

3. Les traités signés par les Etats-Unis en ces dernières années ont vivement mis en lumière leur conception de la « réciprocité. »

C'est ainsi qu'en 1900 ils refusaient d'étendre sans contre partie, à la Suisse et à l'Allemagne, les concessions qu'ils venaient de consentir à la France ; ils repoussèrent la demande de l'Allemagne et déclarèrent justifiées les réclamations de la Suisse, mais dénoncèrent le traité qui les liait à cette nation.

Quand en 1904 les Etats-Unis eurent signé un traité avec Cuba, l'Allemagne réclama encore le bénéfice des faveurs consenties aux importations cubaines et fondait sa demande sur un vieux traité signé en 1828 entre les Etats-Unis et le royaume de Prusse. Les Américains déclarèrent encore que la réclamation de l'Allemagne n'était pas justifiée parce qu'un traité signé avec la Prusse ne pouvait s'étendre à l'Empire allemand et surtout parce que l'article 9 du traité de 1828 comportait la clause de réciprocité et non la clause de la nation la plus favorisée. Et de guerre lasse, l'Allemagne dénonça son traité avec l'Amérique (1).

C'était la même question qui se débattait d'autre part entre l'Angleterre et Cuba. Les Etats-Unis avaient obtenu des Cubains des diminutions de droits et les Anglais demandèrent le même régime ; la demande anglaise n'avait rien d'excessif puisque les Etats-Unis, tout en

(1) Voir *Réforme économique*, 25 juin 1905.

accordant des faveurs aux importations cubaines, ne leur consentaient pas l'entrée en franchise comme le faisait l'Angleterre elle-même. Pourtant les Cubains interprétant rigoureusement la « réciprocité », et considérant que les faveurs étaient accordées aux Etats Unis seulement en échange d'un régime préférentiel pour leurs sucres, n'accordèrent pas satisfaction à l'Angleterre.

§ 3 — Le système des spécialisations.

1. L'article II du traité de Francfort. — 2. Objet des spécialisations.
3. Exemples dans le tarif de 1902. — 4. Leur effet sur les importations françaises.

1. L'Allemagne qui avait longtemps bataillé pour le triomphe de la conception européenne de la clause de la nation la plus favorisée, s'est elle-même en ces dernières années, efforcée d'en altérer profondément le caractère avec le système des « spécialisations ».

Il ne s'agit plus ici, à la différence du système de la réciprocité, d'une atteinte portée franchement et ouvertement à la conception rationnelle de la clause de la nation la plus favorisée ; les spécialisations opèrent pour ainsi dire à la sourdine : elles contrarient son fonctionnement normal, s'efforcent d'en annihiler l'effet, mais voilent soigneusement leur action destructrice.

Il est hors de doute pourtant que le but inavoué des

spécialisations, est de tourner les effets de la clause de la nation la plus favorisée et par là même, en ce qui concerne la France, de réserver à l'Allemagne tout le bénéfice de l'article 11 du traité de Francfort.

Cet article 11 en effet qui comportait le traitement réciproque de la nation la plus favorisée, devait être suivant les circonstances pour chacune des parties intéressées, tantôt un précieux instrument de protection, tantôt une sérieuse entrave à la liberté de ses mouvements. Et l'histoire des relations douanières franco-allemandes depuis 1870 est en somme celle d'une lutte sourde entre les deux pays désireux chacun de se réserver l'avantage de cette arme à deux tranchants qu'est l'article 11 : les spécialisations sont le dernier expédient imaginé par l'Allemagne pour s'assurer le meilleur rôle.

Dès 1879 lorsque sous l'impulsion du prince de Bismarck, l'Allemagne cessa de signer des traités de commerce, tout le poids de l'article 11 retombait sur la France puisque nous ne pouvions attendre aucune concession indirecte de l'Allemagne, tandis que toutes les faveurs que nous consentions dans nos traités se généralisaient à l'Allemagne. Nous avons déjà eu l'occasion de dire que ce rôle de dupe que nous réservait désormais l'article 11, avait puissamment contribué en 1892 à l'hostilité contre la politique des traités de commerce.

La réforme de 1892 renversa la situation ; au moment où la France renonçait aux traités de commerce, l'Alle-

magne, avec le chancelier de Caprivi, signait des conventions douanières avec les nations de l'Europe centrale. Maintenant l'article 11 allait devenir la sauvegarde de nos intérêts ; grâce à lui, en effet, les concessions consenties par l'Allemagne aux tierces personnes allaient profiter à la France. Et dès cette époque l'Allemagne se préoccupa de rendre inefficace et vaine la clause contenue dans l'article 11.

Dans ses premiers traités cette tendance resta discrète ; on se contenta de tenir soigneusement en dehors des conventions les produits qui pouvaient intéresser la production française ; on s'efforçait seulement de réduire à leur plus simple expression les effets de l'article 11. Mais ce procédé était bien imparfait et l'exportation française n'en souffrit guère ; lorsqu'en 1902 le tarif des douanes fut remanié et en 1905 les traités renouvelés, la diplomatie allemande imagina un procédé infiniment plus souple et plus ingénieux : la spécialisation.

2. La spécialisation en matière douanière consiste à isoler, dans des articles distincts du tarif, tels produits qui auparavant étaient classés, sous une rubrique commune, avec d'autres produits du même genre. De là résulte une tendance à compliquer le tarif des douanes, puisqu'on crée pour chaque espèce de produit des divisions et des subdivisions comportant parfois jusqu'à la description la plus minutieuse du produit considéré.

Pour individualiser en effet ce produit avec une préci-

sion telle qu'il n'y ait place à aucun doute, le tarif entre parfois dans les détails les plus minimes du mode de fabrication et indique complaisamment tous les points par où se révèle une particularité.

Le tarif découvrira notamment des différences plus ou moins sensibles, de simples nuances souvent, entre les mêmes produits originaires de pays différents ; chaque nation, en effet, donne à ses produits une empreinte et leur communique une originalité qui permettent à l'observateur avisé de ne point les confondre avec les produits similaires de l'étranger. Or c'est justement sur cette possibilité de différencier les *mêmes produits* originaires de *pays différents* que repose l'esprit du « système de spécialisation ».

Car c'est avec un esprit tendancieux évident que le tarif décrit avec tant de complaisance tous les détails de la fabrication ou de la composition d'un produit ; à la faveur de toutes ces périphrases inélégantes, c'est la clause de la nation la plus favorisée qu'on veut atteindre.

L'effet de cette clause, avons-nous dit, c'est de généraliser aux pays avec lesquels on a traité dans le passé, les concessions actuellement consenties à un tiers. Mais il va de soi que cette généralisation ne se fera que sur produits réellement *identiques* ; il est nécessaire que les produits pour lesquels on réclame l'extension de la faveur nouvelle soient bien les *mêmes* que ceux qui viennent d'être favorisés. Et c'est la nécessité de similitude absolue des produits, qui va permettre d'écarter l'application de la clause

dans la plupart des cas. Car préalablement les auteurs du tarif ou les négociateurs des traités auront eu soin de si bien « spécialiser » les différents articles d'importation, que tels produits confondus dans le langage vulgaire, seront considérés comme différents et partant ne se prêteront pas à la généralisation de la clause de la nation la plus favorisée.

Dans la lettre, la clause est bien respectée : ce n'est pas tel pays franchement désigné qui est nommé dans le tarif ou le traité ; les produits ne sont pas taxés en raison de leur origine ils sont taxés seulement en raison de leur composition ou de leur fabrication ; mais on a si bien fait les choses que cette composition ou le mode de fabrication appartiennent exclusivement aux produits de la France ou de l'Angleterre. De sorte que l'esprit de la clause est manifestement violé.

« La force de notre tarif, disait M. de Bulow lui-même, c'est qu'il comprend 946 articles et est par conséquent très spécialisé, ce qui veut dire que sur tel article, nous pouvons faire des concessions à l'Autriche, à l'Italie et à la Russie sans que ces concessions s'appliquent à la France. »

Le but des spécialisations, qui consiste donc bien à neutraliser l'action de la clause de la nation la plus favorisée, peut être atteint par des voies différentes ; les spécialisations peuvent être « différentielles » ou « préférentielles ».

Les spécialisations différentielles tendent à surimposer

non pas tous les produits de même nature mais seulement les importations d'une nation particulière et ce sont les produits de cette nation spécialement visée que le tarif décrit longuement.

Les spécialisations préférentielles, au contraire, créent un régime de faveur au profit de certains pays, mais les conditions exigées dans la description du produit ne sont pas remplies par les produits de la nation que l'on veut tenir à l'écart et qui ne peut par suite se réclamer de la nation la plus favorisée.

3. Nous trouvons une abondante floraison des spécialisations avec ces différents caractères dans le nouveau tarif douanier allemand de 1902 ou dans les traités de commerce signés dans la suite par M. de Bulow (1). Citons-en quelques exemples :

Les *chevaux* ayant une valeur supérieure à 2.500 marks paient 450 francs par tête au tarif général et 150 au tarif conventionnel ; mais le tarif conventionnel est réservé aux animaux des races pures flamande, brabançonne, ardennaise et norique, c'est-à-dire aux chevaux de la Belgique et de l'Autriche-Hongrie.

Les *mules* et *mulets* qui étaient taxés à 12 fr. 50 dans l'ancien tarif, paient maintenant 37 fr. 50, mais comme il s'agit là d'une importation exclusivement française les traités se gardent d'y faire allusion.

(1) Voyez *Réforme économique*, 1906. Augier, pp. 839 et 901.

Une faveur spéciale est consentie *aux bœufs* « ayant villégiaturé trois mois au moins à 300 mètres d'altitude, présentant un muffle marginé de noir et l'extrémité de la queue rouge » ; est-il possible de décrire en termes plus précis et plus minutieux le troupeau suisse ?

Les *viandes* sont divisées en trois catégories ; la viande fraîche paie 56 fr. 25 les 100 kilos, la viande « préparée simplement » 75 francs, et la viande « préparée en vue d'une consommation plus fine », 93 fr. 75 ; ce dernier article semble bien dirigé contre les importations françaises.

Le tarif général frappe les *fromages* d'un droit de 37 fr. 50 les 100 kilos. Mais le régime conventionnel allemand réduit ce droit à 25 francs pour certains fromages italiens (stracchino, gorgongola et parmessan) ; les fromages français sont évidemment exclus de cette faveur. Toutefois l'Allemagne a consenti à abaisser au profit de la Suisse à 18 fr. 75 le droit sur les fromages « à pâte dure en forme de meules du poids de 40 kilos au moins par pièce » et les gruyères français peuvent réclamer le même régime.

Les *vins* ayant un contenu en alcool de 14 degrés au moins paient 30 francs ; de 14 à 20 degrés 37 fr. 50 et plus de 20 degrés 200 francs. Mais les vins « type Marsala » payeront seulement 25 francs : voilà une faveur dont la France ne pourra demander l'extension.

Les *tissus de soie* non serrés sont taxés à 18 fr. 75 le kilo « quand ils pèsent 20 grammes au moins par

mètre carré de surface » et 12 fr. 50 seulement quand ils pèsent plus : ce sont les mousselines françaises de Lyon que le tarif général a ainsi visées.

D'une façon générale d'ailleurs les objets de luxe, qui restent une des supériorités de l'industrie française n'ont pas été ménagés par le nouveau tarif ; nous en trouvons un exemple probant dans le régime fait aux *éventails*.

Avant la réforme de 1902, les éventails étaient taxés uniformément à 250 francs les 100 kilos ; le tarif de 1902 crée trois catégories :

1° Tout ou partie en plume d'autruche (750 francs) ;

2° Tout ou partie en soie, dentelles, broderies ou plumes de parure autres que celles d'autruche, tous ces éventails en tant qu'ils ne tombent pas du fait de leurs combinaisons avec d'autres matières sous des droits plus élevés (375 francs).

3° Autres, en tant qu'ils ne tombent pas du fait de leurs combinaisons sous des droits plus élevés (250 francs).

Le traité avec l'Autriche ramène le tarif de la 2° catégorie à 250 francs ; mais les éventails de la première catégorie, dont la plupart sont d'origine française, restent soumis au droit de 750 francs.

4. Ainsi dans le nouveau tarif allemand il y a de nombreux articles manifestement dirigés contre l'industrie française et, au moment où le tarif allait entrer en application on pouvait craindre une forte diminution de nos exportations en Allemagne. Pourtant les faits ne sont pas

venus justifier cette appréhension ; en 1903, nos exportations en Allemagne s'élevaient à 477 millions ; en 1906, c'est-à-dire, au lendemain de la mise en vigueur du nouveau tarif, elles atteignaient 583 millions et en 1907 elles allaient jusqu'à 626 millions (1),

Il est hors de doute pourtant que les spécialisations allemandes ont entravé le mouvement des affaires entre la France et l'Allemagne et que sans cette gêne, nos exportations auraient atteint un chiffre plus important encore.

(1) Le *Journal des Economistes*, février 1908 : Un tarif de guerre, Yves Guyot.

CHAPITRE III

LES TRUSTS ET LES CARTELS DANS LEURS RAPPORTS AVEC LA QUESTION DOUANIÈRE

Il ne nous appartient certainement pas d'exposer longuement les formes nouvelles que revêt de nos jours la production avec les cartels et les trusts. Ces organismes nouveaux sont une conséquence directe de la tendance moderne à la concentration des capitaux et des entreprises.

Cette tendance apparaît déjà nettement dans les *cartels* allemands ; ceux-ci sont en effet des fédérations d'entreprises où chacune conserve sans doute son autonomie industrielle, mais subit la discipline commune relative à la fixation des prix et à la limitation de la production. Mais la concentration trouve encore une plus haute expression dans les *trusts* d'Amérique qui réalisent non seulement la concentration commerciale comme dans les cartels mais aussi la fusion industrielle des divers établissements concurrents ; l'autonomie de chacun disparaît en effet au profit d'une direction unique.

Or la destinée de ces ententes entre producteurs est

intimement liée à la question douanière. Nous devons dégager ici jusqu'à quel point les droits de douanes sont responsables de la naissance des trusts et des cartels ; nous devons surtout montrer comment les uns et les autres ont une tendance à exporter leurs produits dans des conditions telles que l'effet des barrières douanières se trouve neutralisé.

Il y a sans doute une grande part de vérité dans cette affirmation que la formation des trusts et des cartels est déterminée par une forte protection douanière. Le régime protecteur des Etats-Unis et de l'Allemagne a certainement favorisé dans une large mesure la formation de ces coalitions de producteurs. Celles-ci n'ont en effet pas d'autre but que de s'assurer un monopole en éliminant la concurrence des industries rivales. Or on conçoit encore qu'une organisation industrielle soit assez puissante pour triompher des autres sur un marché limité et qu'elle arrive bientôt à annihiler la concurrence *nationale*. Mais il semble infiniment moins probable que cette organisation, si forte soit-elle, puisse jamais avoir raison de la concurrence *mondiale*, surtout à une époque où la facilité et le bas prix des transports a « universalisé » les marchés ; en définitive la protection douanière semble être la condition *sine qua non* du succès des ententes entre producteurs.

Pourtant les faits sont venus infirmer cette conclusion. Dans les pays les plus libre-échangistes, se sont

réalisées de puissantes fusions industrielles ; les industries textiles ont été en Angleterre l'objet de nombreuses et fortes « amalgamations ». D'autre part il existe des trusts internationaux (dynamite par exemple) dont les effets s'exercent dans tous les pays quelle que soit leur législation douanière.

En dernière analyse il reste vrai que les barrières douanières favorisent l'éclosion des trusts et des cartels, mais elles n'en sont pas la cause profonde ; celle-ci ne doit pas être recherchée ailleurs que dans la concentration elle-même et dans les avantages qui en résultent c'est-à-dire dans la possibilité de réduire fortement les prix de revient.

Les trusts et les cartels ont peut-être à l'origine recherché surtout à mieux adapter la production à la consommation et à éviter ainsi au profit de tous les brusques variations des prix ; mais devenus puissants, les uns et les autres ont une tendance à vouloir exercer une véritable « tyrannie économique » et à sacrifier l'intérêt général à la recherche égoïste de plus grands profits. Cette tendance se manifeste dans la pratique du *dumping*.

On sait que l'avantage inhérent à la concentration industrielle c'est la diminution relative des frais généraux de production. Les industriels, pour augmenter leurs profits, sont donc tentés de toujours accélérer leur production. Mais les capacités d'absorption du marché ne sont pas indéfinies et il arrive que les producteurs, dans

leur préoccupation exclusive de produire beaucoup pour produire à bon marché, dépassent les besoins réels de la consommation. Ils sont alors engagés dans une impasse ; ils doivent ou bien ralentir leur production et par conséquent augmenter leurs frais généraux, ou continuer à produire beaucoup avec les risques d'une crise de surproduction.

Or ces industriels « aux abois » ont trouvé une solution inélégante dans la pratique du dumping. On commence par saturer le marché intérieur avec les produits considérés ; on maintient sur ce marché intérieur et à l'abri des barrières douanières des prix artificiels suffisamment élevés pour assurer un certain profit et en tout cas couvrir les frais de la production *totale* dans laquelle sont compris même les produits qui ne peuvent être vendus sur ce marché. Pour ces derniers on les écoulera à un prix quelconque, même à perte, sur les marchés extérieurs. Peu importe qu'ils soient vendus sur ces marchés au-dessous du prix de revient, puisque cette perte a été préalablement compensée par les profits qu'on s'est assuré sur le marché intérieur. Mais il faut à tout prix écouler les stocks trop abondants et « dégorger » ce marché intérieur.

Ainsi le *dumping* se traduit à la fois par un tribut prélevé sur les consommateurs nationaux et par une concurrence déloyale faite aux producteurs étrangers sur leur propre marché.

C'est ainsi que les machines à écrire Remington sont

en général vendues meilleur marché à Paris qu'en Amérique. De même en 1899 les industriels allemands achetaient en gare d'Essen à 200 marks les mêmes tôles qui étaient amenés franco dans les chantiers hollandais à 180 marks.

Ces procédés, surtout quand ils sont permanents, neutralisent les effets des droits de douanes ; ils découragent les producteurs incapables de soutenir pareille concurrence. Il appartient aux États soucieux d'accorder à leurs nationaux une protection efficace de forger des armes nouvelles contre ces menaces nouvelles.

TROISIÈME PARTIE

LA REVISION DOUANIÈRE EN FRANCE

CHAPITRE PREMIER

LES RAISONS DE LA REVISION DOUANIÈRE

La plupart des arguments présentés par les partisans de la revision de notre tarif douanier se dégagent de l'évolution de la politique douanière de la France et des autres nations, c'est-à dire des deux premières parties de notre étude.

La politique douanière d'une nation ne saurait être déterminée en ne considérant cette nation qu'au point de vue absolu ; sans doute la situation économique particulière est un élément essentiel dans les causes qui déterminent sa politique douanière. Mais il faut aussi considérer le milieu dans lequel cette nation se trouve, examiner les courants de l'opinion internationale ; et à une époque où prévalent les idées restrictives, il peut être sage d'orienter vers la protection un pays à tendances libérales.

L'étude de la question douanière dans notre pays nous a permis d'affirmer que la réforme de 1892 avait maintenu une certaine stabilité dans nos rapports commerciaux avec les autres nations et que le retour aux traités de commerce n'était nullement désirable; nous avons aussi essayé de démontrer que le régime de 1892 avait été favorable au développement de la richesse du pays et qu'il avait permis d'élaborer un régime conventionnel s'étendant à la plupart des États.

Toutes ces raisons concordent pour nous permettre d'affirmer que l'armature principale du régime de 1892 doit être aujourd'hui conservée; le rôle effectif de ce régime, dans les seize dernières années, nous fait bien augurer de son influence pour les années à venir.

Toutefois les difficultés rencontrées par nos négociateurs dans les dernières conventions, les nouveaux aspects de la politique douanière dans les pays étrangers, nous ont démontré aussi que le tarif de 1892 avait perdu une part de sa force défensive et que des modifications *secondaires* étaient devenues nécessaires.

Il nous appartient maintenant de mettre en lumière et de grouper les arguments de cette revision douanière; ceux-ci peuvent se ramener à cinq principaux que nous exposerons successivement :

a) Le tarif de 1892 est à l'heure actuelle une arme insuffisante dans les négociations internationales.

b) La clause de la nation la plus favorisée est faussée dans son application.

c) Les progrès de la technique industrielle ont fait apparaître des lacunes dans notre tarif.

d) Il y a nécessité de se protéger contre les effets du *dumping*.

e) Les lois sociales votées depuis 1892 ont aggravé les charges de la production nationale et par conséquent diminué la protection réalisée à cette époque.

a) **Le tarif de 1892 est devenu une arme insuffisante
dans les négociations**

Si à l'heure actuelle certains esprits pensent que le tarif de 1892 ne donne pas complète satisfaction, ce n'est pas à dire que pour eux ce tarif ait toujours été insuffisant dans l'élaboration de notre régime conventionnel ; et on s'accorde pour reconnaître que dans les premières années de son application, notre tarif actuel fut un instrument de défense suffisamment efficace.

Mais un tarif douanier doit refléter les conditions économiques au milieu desquelles se trouve la nation et doit se modifier comme elles. Or, depuis 1892 notre tarif est sensiblement resté identique à lui-même, alors que le milieu économique a évolué ; tandis que nous nous tenions obstinément aux tarifications de 1892, il y avait autour de nous et sous l'impulsion de l'Allemagne un relèvement général des barrières douanières. C'est juste-

ment ce défaut d'adaptation, entre le tarif et le milieu économique, qui a fait naître et a développé ce sentiment d'inquiétude répandu à l'heure actuelle dans la production nationale.

Chacune des conventions signées en ces dernières années était une défaite pour nos négociateurs ; et souvent les chétives concessions qu'ils obtenaient des autres États devaient être payées par le sacrifice de certains principes essentiels du système de 1892 ; nous avons vu que l'accord avait pu se faire avec la Russie, la Suisse et la Roumanie seulement, moyennant des consolidations apportées à certains articles de notre tarif ; ainsi la force protectrice de la loi de 1892 s'en allait peu à peu et l'autonomie douanière tendait à n'être plus qu'un vain mot (1).

D'ailleurs, cette insuffisance de notre tarif de 1892, n'échappe pas au législateur puisqu'au moment où des négociations allaient s'ouvrir avec l'Espagne, une loi était

(1) Récemment, on s'est préoccupé de substituer l'alcool national au pétrole étranger pour l'usage des moteurs à explosion et de l'automobilisme. L'obstacle actuel est la différence du prix de l'alcool et de celui du pétrole et il semble que l'alcool ne pourra triompher de la concurrence du pétrole que si les prix du pétrole sont surélevés. Cette élévation du prix du pétrole serait sans doute réalisée par un droit de douane suffisamment fort. Mais le droit de 40 francs du tarif actuel est consolidé dans nos conventions avec la Russie, les États-Unis et la Roumanie, nous avons perdu notre indépendance. M. Plichon proposait de tourner l'obstacle par une taxe intérieure de consommation qui aurait permis alors l'établissement du droit de douane. Mais cet obstacle met bien en lumière le danger réel des consolidations. Voir *Réforme économique*, juillet 1908, p. 818.

venue chez nous relever les droits sur les produits importés par cette nation, afin de ménager à nos négociateurs des moyens de défense comparables à ceux de l'autre partie.

Mais il semble qu'au lieu d'élever ainsi notre tarif à la hâte et à la dernière minute en vue de traiter avec un pays déterminé, il serait plus sage de procéder à une modification d'ensemble, longuement préparée et étudiée ; une telle réforme ne pourrait paraître à aucune nation comme un moyen d'attaque exclusivement dirigé contre elle, mais simplement comme un légitime instrument de défense en harmonie avec les nouvelles conditions douanières (1).

« L'œuvre accomplie dans un cadre partiel et limité, disait M. Morel, dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi du 28 mai 1907, sous l'empire de circonstances momentanées doit être généralisée et étendue à tous les compartiments de notre régime douanier, autant pour perdre le caractère exceptionnel qui pourrait lui être attribué par des concurrents ombrageux qu'afin d'introduire dans notre législation économique l'harmonie désirable et la souplesse nécessaire pour parer à toutes les éventualités de l'avenir. »

(1) « L'expérience de tous les jours nous prouve que les tarifs, même les plus élevés, sont compris et supportés quand il est manifeste qu'ils s'appliquent à tout le monde, mais dès qu'ils paraissent exclusivement dirigés contre une nation, les susceptibilités s'éveillent aussitôt, et les conséquences de pareilles mesures peuvent être assez graves pour faire reculer les plus convaincus. » Exp. des motifs de la loi de 92. Méline.

Mais en même temps que notre législation douanière sera remaniée dans son ensemble, la Commission des douanes, fidèle aux principes qui avaient dominé la réforme de 1892, s'efforcera de maintenir dans toute son intégrité, la maîtrise de nos tarifs. Cette pensée s'affirme avec force dans le rapport général de M. Morel : « Notre préoccupation constante, celle qui a inspiré nos travaux et domine encore nos efforts, celle que nous plaçons en première ligne dans l'expression de notre volonté est le souci de la conservation de notre maîtrise en matière de tarifs douaniers. Nous partageons absolument sur ce principe, la doctrine de nos prédécesseurs, les instigateurs et les fondateurs du régime inauguré en 1892. Le Parlement et le gouvernement commettraient une faute grave, dans l'état actuel du monde, s'ils consentaient à aliéner la liberté pour la France de remanier ses droits compensateurs lorsque les circonstances en démontreraient la nécessité. »

**b) Tendance à fausser l'application de la clause
de la nation la plus favorisée.**

Le mécanisme de la loi de 1892 était basé sur l'application normale de la clause de la nation la plus favorisée ; celui-ci comportait en effet un double tarif dont l'un, le tarif général, devait garder un caractère exceptionnel et dont l'autre, le tarif minimum, était créé en vue justement de cette clause : « Celui-ci constituerait en effet, disait

l'exposé des motifs, un régime de faveur qui serait concédé aux nations qui nous accorderaient des avantages corrélatifs et surtout à celles qui nous feraient bénéficier sur leurs marchés, des mêmes avantages que nos concurrents étrangers, c'est-à-dire qui nous traiteraient sur le pied de la nation la plus favorisée (1). »

Nous avons vu que les traités de « réciprocité » et surtout le système des « spécialisations » avaient apporté une entrave à l'application loyale et entière de la clause ; nous avons montré que si cette tendance venait à se généraliser, la clause de la nation la plus favorisée ne serait bientôt plus qu'une fiction économique, qu'elle allait être lentement et sourdement minée pour se réduire à une institution vide et morte destinée à tomber d'elle-même.

Toujours est-il que notre pays ne doit pas jouer ici le rôle de dupe ; il ne faut pas que la France, naïvement fidèle à la conception rationnelle de la clause de la nation la plus favorisée, donne aux autres plus qu'elle ne reçoit elle-même ; nous devons suivre l'Allemagne dans la voie où elle nous entraîne et défendre par des « spécialisations » opportunes notre production nationale contre les importations allemandes.

c) Lacunes du tarif de 1892.

Tout tarif de douane est destiné à vieillir vite ; comment, en effet, pourrait-on enfermer dans des formules

(1) Exposé des motifs de la loi de 92. Chambre 1891, Annexes.

définitives les différents éléments d'une production industrielle essentiellement changeante ? Au cours de l'application d'un tarif, des remaniments s'imposent, soit que des industries nouvelles apparaissent, soit que les tarifications aient besoin d'être remises au point, relevées pour certains articles et abaissées pour d'autres.

Depuis 1892 « des industries nouvelles se sont créées de toutes pièces ; dans une même industrie générale, des branches naissantes ont surgi, de jeunes rameaux ont poussé, qui, tout en réclamant au tronc commun la sève, la force et la vie, ont apporté en échange une frondaison rajeunie, abondante et variée » (1).

Ces lacunes dans les classifications de notre tarif actuel sont nombreuses, et elles concernent particulièrement l'industrie électrique : voitures et charriots automobiles, pneumatiques de voiture, phonographes, etc... De même bien des produits chimiques nouveaux, la soie artificielle n'ont pas dans le tarif de 1892, le traitement que comporte leur rôle actuel dans l'industrie.

L'Administration des douanes supplée actuellement aux lacunes du tarif par des assimilations plus ou moins heureuses ; les phonographes notamment sont classés avec la binbeloterie ; au lieu de ces assimilations de fortune, ne vaut-il pas mieux donner à notre tarif une forme plus complète et plus moderne ?

En même temps, il y aura lieu de procéder à un examen

(1) Morel: *Proposition de loi sur la revision douanière*, déjà citée.

minutieux du degré de protection actuellement nécessaire aux différentes branches de la protection. « Les conditions commerciales et industrielles se sont modifiées, le coût de production de telle marchandise qui était élevée en 1902 et qui avait été taxé d'un fort droit de douane est resté fixe : l'aluminium qui valait 12 francs en 1902 ne vaut plus que 2 fr. 50. » (1). Ainsi tout un travail de retouche, de « péréquation » devra être réalisé : le tarif devra être adapté aux vrais besoins actuels de notre production. M. Klotz cite comme exemple (2) les *draps et tissus de laine* que notre tarif taxait en moyenne à 13 % ; or, ce droit se trouve ramené à 9 % par suite de charges nouvelles imposées à notre industrie ; au contraire, le tarif allemand correspondant s'élève à 18 % « si bien que la protection du drap d'Elbœuf qui était il y a vingt ans en parfait équilibre avec celle de l'Allemagne, se trouve réduite de moitié ».

d) **Nécessité de se protéger contre les effets du dumping.**

Le Canada, dans la loi du 12 avril 1907 sur les droits de douane, a formulé une *antidumping-clause* dont voici la teneur :

« Dans le cas de produits exportés au Canada qui sont d'une classe ou d'une sorte qui se fabrique ou se produit

(1) J. Thierry. *Fédération des industriels et des commerçants*, décembre 1907.

(2) Klotz. *Le pourquoi et le comment de la revision douanière. Réf. économique*, 1908, p. 101.

au Canada, si le produit d'exportation ou le prix effectif de la vente faite à un importateur au Canada est inférieur au prix marchand raisonnable du même produit, lorsqu'il se vend pour la consommation locale dans le cours ordinaire et usuel dans le pays de son exportation au Canada, lors de cette exportation, il doit être, en outre des droits autrement établis, imposé, perçu et payé sur lesdits produits, à leur importation au Canada, un droit spécial (*dumping duty*) égal à la différence entre le dit prix marchand raisonnable dudit produit pour la consommation locale ; ce droit spécial doit être imposé, perçu et payé sur le produit lors même que ce produit ne serait pas autrement frappé de droit. Toutefois le dit droit spécial ne doit en aucun cas dépasser 15 % *ad valorem*. »

C'est de cet exemple que s'est inspiré la Commission des douanes en proposant à la Chambre la disposition suivante : « Les droits inscrits au tableau A annexé à la loi du 11 janvier 1892 et modifiés par la présente loi, seront majorés du montant des primes directes ou indirectes accordées aux exportateurs dans les pays d'origine ou de fabrication des produits importés en France lorsque ces primes ou avantages, de quelque nature qu'ils soient, auront pour effet de fausser les cours normaux et de déterminer sur le marché français des prix inférieurs aux prix moyens pratiqués pour les mêmes marchandises dans les pays de provenance au moment de leur expédition.

« Un décret du Président de la République, rendu en Conseil des ministres et inséré au *Journal Officiel*, fixera pour chaque cas le taux de ces majorations exceptionnelles de droits d'entrée dont la perception sera prescrite et dont le paiement deviendra immédiatement exigible » (1).

e) **Aggravation des charges de la production nationale et diminution de la force de la protection par le fait des lois sociales.**

Cette dernière raison de la revision douanière avait été déjà invoquée en 1892 et l'exposé des motifs, après avoir énuméré les causes de la réforme douanière, s'exprimait ainsi : « Ne faut-il pas enfin faire entrer en ligne de compte, si on veut embrasser la question sous toutes ses faces, les nombreuses lois soumises en ce moment à l'étude du Parlement et qui ont pour objet l'amélioration du sort de nos ouvriers : la loi sur la responsabilité des accidents, celle sur les caisses de retraite, enfin la loi si importante sur les heures de travail, qui, en réduisant de 12 à 10 heures la journée de la femme et de l'enfant, conduit fatalement à la même réduction pour les hommes ? Il est bien évident que toutes ces lois, si elles sont votées, vont constituer une charge très lourde pour la production. »

Depuis 1892, les progrès de la législation ouvrière ont

(1) Rapport général de M. Morel sur la revision douanière, p. 100.

été incessants; la plupart des lois qui n'étaient alors qu'à l'état de projet sont devenues définitives, de nouveaux projets plus graves encore sont aujourd'hui à l'étude, si bien que les craintes formulées par le rapporteur de la loi de 1892, pour la production nationale sont plus que jamais justifiées.

La loi du 9 avril 1898, consacrant la théorie du risque professionnel, met à la charge du chef d'entreprise le paiement d'une indemnité aux ouvriers victimes d'un accident.

L'ensemble des lois récentes destinées à diminuer la durée du travail des femmes, des enfants et des adultes, tend à amoindrir la puissance productrice de la nation, car l'intensité plus grande du travail ne peut suffire à compenser la diminution de la durée du travail; et comme les salaires ne subissent pas une réduction proportionnelle, il en résulte une augmentation des frais généraux.

A cet ordre d'idée, se rattache la loi du 2 novembre 1892 complétée par celle du 30 mars 1900, qui abaisse progressivement à dix heures la journée de travail pour les femmes et les enfants de moins de dix-huit ans, et même pour les adultes dans les établissements mixtes. C'est aussi du même esprit que s'inspire la loi du 13 juillet 1906 qui oblige tout chef d'entreprise à accorder à ses ouvriers ou employés une journée à titre de repos hebdomadaire.

Il ne semble pas d'ailleurs que toutes ces satisfactions accordées aux classes laborieuses soient le terme des

revendications ouvrières; la journée de huit heures, que réclament les Congrès ouvriers, les retraites ouvrières, dont le projet a été approuvé par la Chambre le 23 juillet 1906, constitueront, si jamais elles aboutissent, de nouvelles charges pour la production nationale.

Car s'il y a lieu de louer toute tendance à l'amélioration du sort des classes laborieuses, il est sage aussi de se préoccuper des conséquences inévitables des nouvelles conquêtes de la législation ouvrière sur l'industrie du pays. Toujours est-il que la production nationale est fondée à demander aux pouvoirs publics de lui rendre, par la protection douanière, la force de résistance à la concurrence étrangère, que les lois ouvrières lui enlèvent.

CHAPITRE II

LES PROJETS DE LA COMMISSION DES DOUANES.

1. Caractère général de la réforme. — 2. Peaux et pelleteries. —
3. Coton. — 4. Métallurgie. — 5. Soie artificielle et tissus de soie.
— 6. Produits agricoles.

1. Les plaintes et les revendications de la production ont eu un écho au Parlement; le 28 mai 1907, M. Morel déposait à la Chambre des députés une proposition de loi « portant modification des droits inscrits au tableau et annexés à la loi du 11 janvier 1892 » (1).

Peu après, en décembre 1907, le groupe interparlementaire d'études douanières avait adopté le vœu suivant qui fut soumis aux Conseils généraux :

1° Que le tarif général des douanes soit révisé en vue d'en faire un instrument utile et solide pour la défense de nos intérêts économiques.

2° Que la nomenclature du tableau des droits d'entrée soit complétée par l'inscription nominative des articles nouveaux introduits depuis lors dans le commerce international, sous l'influence des découvertes scientifiques ou des progrès de l'agriculture ou de l'industrie.

3° Que des spécialisations nécessaires soient créées conformément à la pratique adoptée par les pays étrangers

(1) Chambre, Annexes, 1907, 395.

dans les numéros du tarif réunissant sous une rubrique générale des objets divers par leur valeur, distincts par leur mode de fabrication et différents par l'importance de la main-d'œuvre incorporée dans leur production.

Ce vœu fut adopté par la plupart des Conseils généraux.

En même temps, la Commission des douanes, présidée par M. Klotz, était chargée de l'examen de la proposition Morel et obtenait de la Chambre les pouvoirs d'une commission d'enquête. Elle se mit aussitôt à l'œuvre et entreprit une vaste enquête dans le pays pour connaître les besoins de toutes les branches de l'activité économique ; les Chambres de commerce, les Syndicats et toutes les représentations régionales furent consultées ; le Président de la Commission se rendit lui-même dans les principaux centres industriels pour s'informer auprès des intéressés, des vœux de la production nationale.

Tous les documents et renseignements ainsi réunis par la Commission des douanes ont été classés en réunis en diverses catégories dont chacune a été l'objet d'un rapport particulier.

Sans doute, il ne saurait entrer dans le cadre de notre étude de faire un exposé complet de la réforme que la Commission se propose d'apporter à notre législation douanière. Notre but a été surtout, en effet, de dégager sous l'influence de quelles causes la revision de notre tarif était devenue nécessaire. Nous voudrions pourtant ici, et comme conclusion à notre étude, chercher à caractériser

l'esprit dans lequel cette revision a été entreprise, indiquer les grandes lignes de la réforme qui se prépare et préciser cet aperçu général par quelques exemples pris dans les solutions adoptées par la Commission.

Or, la Commission des douanes ne se propose nullement de modifier de fond en comble notre régime économique. Elle considère que dans son ensemble le système douanier de 1892 a puissamment favorisé le développement de la richesse nationale et ce système n'est pas mis en question. Il s'agit seulement, sur la base du régime de 1892 dont on entend conserver le fonds, d'une « mise au point », d'un « travail de péréquation ».

« La revision des tarifs douaniers de 1892, disait M. Eugène Thierry, ne doit être qu'une opération générale de péréquation et nous ne devons surtout pas la considérer comme une occasion de renforcer un régime économique ou de lui porter atteinte ».

« Nous voulons permettre à notre régime douanier, précise de son côté le président de la Commission, non pas de produire une somme supérieure de protection, mais de maintenir par une péréquation équitable, méthodique, scientifique, les principes et les avantages de 1892. Il ne s'agit pas d'accomplir une révolution ; il s'agit d'une intelligente mise au point... Nous ne voulons pas de conquêtes nouvelles, nous voulons conserver le droit de vivre et de prospérer. »

Enfin, M. Morel, dans son rapport général à la Chambre des députés, caractérise en ces termes la prochaine ré-

forme : « En résumé, l'œuvre que nous avons poursuivie a été par dessus tout une œuvre de *défense économique*. Elle ne menace personne. Elle ne vise aucune concurrence particulière. Elle est adéquate à notre situation générale, aux conditions imposées à notre production. C'est son caractère essentiel. Elle n'en a pas d'autre. Elle ne peut soulever nulle part, la moindre émotion raisonnable ni fondée. »

Cet effort de « péréquation » s'est surtout porté dans trois directions différentes : relèvement des droits du tarif général qui devient vraiment un tarif « de guerre », modification des tarifs de 1892 lorsque ces anciens droits sont évidemment injustes, ou création de droits nouveaux, et enfin création de spécialisations.

Nous allons trouver des manifestations de ces diverses tendances en faisant un examen rapide des modifications proposées.

2. — Peaux et pelleteries (1).

Le régime douanier des peaux met aux prises des intérêts contraires, ceux de l'agriculture qui produit des peaux brutes, ceux de la tannerie qui prépare le cuir et enfin ceux de la sellerie, ganterie, ou de la chaussure pour lesquelles le cuir n'est que la matière première.

La loi de 1892 avait consacré l'admission en franchise des peaux brutes aussi bien pour les grandes peaux (bœufs)

(1) Voir *Réforme économique*, 1908, p. 775.

que pour les ovidés (moutons, agneaux, chevreaux) Depuis cette époque, l'agriculture n'a pas fait entendre de réclamations au sujet de ce régime de franchise et d'autre part, les besoins sans cesse croissants de nos industries nationales ont nécessité une importation de plus en plus importante des peaux étrangères.

La Commission des douanes fut donc tout naturellement amenée à conserver le régime de l'admission en franchise des peaux brutes et à taxer seulement les peaux préparées ou semi-ouvrées.

Toutefois, sur 3 points principaux, des remaniements ont été apportés au tarif dans le but de le moderniser :

- 1° Le classement des grandes peaux a été modifié ;
- 2° Le régime de faveur des veaux cirés a été supprimé ;
- 3° Les droits sur les peaux tannées avec des procédés nouveaux ont été augmentés.

Le tarif de 1892 divisait les grandes peaux en 3 catégories :

- 1° Peau entières (30 et 25 francs) (1) ;
- 2° Croupons (2) (60 et 32 francs) ;
- 3° Dépouilles et croûtes (40 et 18 francs).

Mais l'expérience a montré que cette division favorisait une sorte de fraude en permettant d'importer en France des peaux d'une certaine valeur et n'ayant à acquitter

(1) Le premier droit désigne le tarif général et le deuxième le tarif minimum.

(2) Cuirs de bœuf tanné sans la tête ni le ventre.

pourtant que le droit minimum de 10 francs ; de sorte que si la lettre du tarif était respectée, l'esprit en était certainement violé. L'importateur qui voulait introduire en effet chez nous les « têtes ou ventres » commençait par en retrancher tout ce qui donnait du poids sans donner de valeur ; les ventres étaient fendus en deux, les croûtes proprement dites étaient enlevées, la partie fleur seule était conservée, et la peau ainsi obtenue pouvait pénétrer en France, en n'acquittant que le droit de 18 francs.

La Commission ne laisse plus subsister que deux catégories :

1^o Croupons (90 et 60 francs) ;

2^o Peaux entières, croûtes, collets, ventres (80 et 50 francs).

De plus une surtaxe de dix ou trois francs est imposée sur la partie fleur des croupons fendus et sur les peaux ayant été égalisées.

En 1892, d'autre part, les veaux cirés français jouissaient d'une réputation universelle et étaient préférés sur le marché mondial aux produits de toutes les autres nations. A plus forte raison sur notre marché intérieur, nos veaux cirés n'avaient-ils à redouter aucune concurrence. Aussi le législateur de 1892 crut-il sans danger pouvoir frapper les veaux cirés étrangers d'un droit de 25 francs seulement au tarif minimum. Depuis cette époque, la situation a bien changé ; plus de la moitié de nos peaux de veau sont exportées à l'état brut en Allema-

gne et en Amérique, d'où elles reviennent en France à l'état ouvré concurrencer nos propres produits.

La Commission des douanes propose de faire cesser ce régime de faveur devenu un régime de dupe et elle soumet les veaux cirés au même régime que les peaux corroyées du paragraphe suivant avec des droits de 90 et de 60 francs.

Enfin la Commission adapte les tarifs aux nouveaux procédés de tannage. Une évolution profonde s'est en effet produite dans l'industrie des cuirs en ces dernières années, par suite de ces nouveaux procédés de tannage. Pour arriver à rendre les peaux imputrescibles tout en leur conservant leur souplesse, on substitue de plus en plus à l'emploi empirique des matières végétales (tan, extrait des écorces de chêne) des procédés plus scientifiques ; on recourt maintenant aux matières minérales et surtout au chrome. Apparue en Amérique vers 1890, ce procédé est passé en Allemagne, puis en ces toutes dernières années en France, et il a tendance à se généraliser car ce procédé est moins coûteux et assouplit mieux les peaux (1).

La Commission des douanes, faisant droit aux doléances des industriels, a surélevé les taxes pour les peaux tannées d'après ces nouvelles méthodes.

(1) Voir *Economiste français*, 4 juillet 1908. L'industrie du cuir. E. Payen.

3. — Le coton (Coton brut. Fils de coton. Tissus de coton).

La Commission des douanes, fidèle au principe de l'exemption des droits pour les matières premières, laisse entrer en franchise les cotons à l'état brut. Mais l'exemption cesse dès que le coton a subi un commencement de main-d'œuvre ; lavé, dégraissé ou épuré il est soumis à des droits de 22 fr. 50 et de 15 francs.

Le régime des fils de coton avec ses classifications compliquées, avec ses tarifications dont l'élévation varie selon que les fils sont simples ou retors, écrus, blanchis, teints, chinés ou glacés, divisés enfin en dix-huit classes selon la finesse du fil, est conservé dans son ensemble. Toutefois le tarif général est relevé dans une proportion de 15 0/0. D'autre part le nombre des classifications selon la finesse du fil est porté de 18 à 22 et la catégorisation des fils qui, sous l'ancien tarif s'arrêtait à 170.500 mètres au 1/2 kilo, est portée 200.500 mètres avec des droits proportionnellement renforcés. Pour les écrus, par exemple, les tarifs de la dernière classe étaient de 403 et de 310 francs, ils sont maintenant de 562 et 375 francs les 100 kilos. Ainsi s'accuse la double tendance de la revision douanière de renforcer le tarif général et d'augmenter les classifications.

C'est aussi cette même tendance qui apparaît dans l'examen des modifications proposées par la Commission.

des douanes au sujet des tissus de coton; notamment, de nouvelles spécialisations sont créées.

Ainsi, l'ancien article 405 était libellé de la façon suivante :

Tissus blanchis : droit du tissu écreu augmenté de 26 0/0 au tarif maximum et de 20 0/0 au tarif minimum.

La commission propose les distinctions suivantes :

Ecrus mercerisés : droit des tissus écrus selon l'espèce augmenté de 15 0/0 et 10 0/0.

Blanchis : droit des tissus écrus selon l'espèce augmenté de 30 0/0 et 20 0/0.

Blanchis et gaufrés : droit des tissus écrus augmenté de 45 0/0 et 30 0/0.

Blanchis et mercerisés : droit des tissus écrus augmenté de 45 0/0 et 30 0/0.

Blanchis, mercerisés et gaufrés : droit des tissus écrus augmenté de 45 0/0 et 30 0/0.

Pour ce qui concerne les couvertures, l'article 418 de l'ancien tarif ne comportait qu'un paragraphe ainsi libellé :

Couvertures écrues : les 100 kilos : 85 et 65 francs.

Le nouvel article proposé par la Commission entre dans beaucoup plus de détails :

Couvertures de coton écrues faites de coton ou déchets de coton sans travail à l'aiguille, ni passementerie, ni bordage, pesant 400 grammes et plus le mètre carré..... 100 fr. et 65 fr.

Couvertures comme ci-dessus pesant
moins de 400 grammes le mètre carré. 120 fr. et 80 fr.

Couvertures de coton faites de coton
ou déchets de coton teints, blanchis ou
imprimés pesant 400 grammes et plus
le mètre carré sans travail à l'aiguille,
ni passementerie, ni bordage 120 fr. et 80 fr.

Couvertures comme ci-dessus pesant
moins de 400 grammes le mètre carré. 150 fr. et 100 fr.

Les couvertures de coton avec travail
à l'aiguille, passementerie ou bordage
paieront en supplément des droits res-
pectifs ci-dessus.. 20 fr. et 10 fr

4. — La métallurgie (1).

Métaux et ouvrages en métaux.

C'est surtout dans les articles relatifs à la métallurgie
que le tarif de 1892 est démodé et exige une adaptation
nouvelle des taxes aux progrès récents de la technique
industrielle.

La Commission des douanes appelle tout d'abord l'at-
tention du législateur sur la nécessité de favoriser l'utili-
sation de la houille blanche pour la mise en mouvement
de nos usines. Si, à l'heure actuelle, une cause essentielle

(1) *Réforme économique*, 1908, p. 840. — Rapport de M. Pichon.,
Journal Officiel 1908, Annexe 1870, p. 1207.

de notre faiblesse industrielle par rapport à d'autres nations, réside dans la pauvreté de notre sous-sol en mines de charbons, peut-être l'avenir nous réserve-t-il une large compensation par l'extension de l'emploi de la force hydraulique. Or, en ces dernières années, l'utilisation de la force motrice contenue dans la « glace des Alpes » a pris un développement rapide. Le four électrique, avec la chaleur extrêmement élevée qu'il comporte, a permis en effet d'allier le fer à certains autres métaux ; et c'est justement ces ferro-alliages que produisent principalement nos usines hydro-électriques. Mais pour cette industrie naissante, il nous faut déjà compter avec la concurrence menaçante d'industries étrangères plus fortes ; la Suisse et l'Italie l'emportent sur la France par la plus grande énergie des chutes d'eau captées ; de même la Norvège possède sur nous un avantage considérable du fait de la situation de ses chutes d'eau et des usines mises en mouvement ; celles-ci sont en effet voisines du bord de la mer et leurs produits peuvent être embarqués sans grands frais de transport.

La Commission propose donc d'accorder à nos usines qui utilisent la houille blanche la protection indispensable à toute industrie en voie de formation ; dans ce but elle frappe de droits assez élevés les alliages ferro-métalliques (c'est-à-dire les alliages de fer avec le silicium, le manganèse, le chrome, le tungstène, le molybdène, le titane et le vanadium) dont la plus grande partie est produite dans les usines hydro-électriques.

D'autre part, le tarif de 1892 distinguait nettement dans ses articles 206 et suivants le fer, l'acier, et l'acier fin pour outils.

Cette distinction nettement tranchée du fer et de l'acier ne correspond plus à la technique moderne, « car il existe un nombre infini de combinaisons du fer et du carbone qui fait que l'on passe insensiblement du fer pur à l'acier le plus carburé », si bien qu'il est devenu impossible d'indiquer avec précision où finit le fer et où commence l'acier.

Aussi la plupart des pays étrangers qui ont récemment remanié leurs tarifs douaniers ont-ils abandonné cette distinction surannée. La Commission des douanes propose de son côté d'appliquer désormais au fer et à l'acier un tarif commun ; mais elle crée en même temps une série de tarifications nouvelles pour certains aciers spéciaux dont le législateur de 1892 n'avait pu prévoir le rapide développement.

Depuis quelques années, en effet, une évolution remarquable se poursuit dans la métallurgie relativement à la production d'aciers nouveaux présentant des qualités exceptionnelles de dureté et de résistance. Ce sont ces aciers qui sont aujourd'hui utilisés pour fournir à l'industrie privée, à l'automobilisme par exemple, des pièces et machines particulièrement résistantes ; ce sont eux aussi que l'on emploie pour l'outillage de l'armée et de la marine, pour la fabrication des obus et des plaques de blindage. Or ces aciers ne comportent plus seule-

ment l'alliage du fer et du carbone, mais encore l'intervention d'autres métaux : nickel, manganèse, silicium, chrome.

D'autre part, pour « travailler » ces métaux nouveaux les métallurgistes furent amenés à fabriquer des outils en un métal plus résistant encore. On y parvint en alliant à l'acier le vanadium, le molybdène et le tungstène. Ce dernier acier en particulier, l'acier « Mushet » s'est rapidement généralisé parce qu'il a « la propriété de travailler à de grandes vitesses sans que l'échauffement qui en résulte nuise à son action. »

On conçoit que la production de tels aciers dans lesquels est incorporée une main-d'œuvre considérable, soit infiniment plus coûteuse que celle des aciers employés en 1892. Leur prix de vente varie en effet entre 500 et 600 francs les cent kilogrammes. Aussi le tarif de 1892, même le prix extrême de 15 francs les cent kilogs sur les « aciers fins pour outils », est-il manifestement insuffisant. La Commission propose donc de tenir compte, pour la fixation des tarifs, de tous les nouveaux éléments intervenus. Et tandis que le législateur de 1892 faisait varier les droits de 4 fr. 50 à 15 francs, la Commission proposa de les faire varier de 4 fr. 50 à 100 francs au tarif minimum.

Enfin la Commission corrige l'imprécision du terme « mécanique générale » qui désignait les objets les plus divers « transmissions, balances, bascules, matériel fixe

de chemins de fer, signaux, presses, appareils non dénommés actionnés par un moteur ». Le tarif de 1892 ne prévoit qu'une seule taxe et ne tient aucun compte des conditions différentes de poids ou de précision de ces objets. La Commission propose au contraire de faire varier cette taxe suivant de nombreux éléments : qualité du métal (fonte malléable, acier ordinaire, acier spécial), poids des ouvrages, main-d'œuvre incorporée.

5. — Soie artificielle et tissus de soie (1).

La soie artificielle est obtenue en traitant par des procédés chimiques la cellulose pure extraite des déchets de coton ou des fibres de bois. La fabrication de cette soie s'est fortement développée depuis 1892 ; son usage s'est généralisé pour les tresses et galons de Saint Chamont, les rubans de Saint-Etienne, les passementeries de Paris. La soie artificielle ne semble d'ailleurs pas appelée à remplacer de si tôt la soie naturelle dans tous les domaines ; celle-ci possède en effet une plus grande légèreté et une plus grande facilité de teinture qui lui assurent la supériorité.

Le tarif de 1892 frappe la soie artificielle d'un droit de 9 fr. 85 le kilogramme au seul tarif général ; c'est un droit vraiment prohibitif puisque la valeur du kilogramme ne dépasse pas 20 francs. Aussi la Commission corrige-t-elle cette

(1) Rapport de M. Morel sur les plumes, fils et tissus de soie.

extrême rigueur en ramenant le droit à 5 francs le kilogramme au tarif minimum et à 7 fr. 50 au tarif général.

Le tarif de 1892 frappait les tissus de soie artificielle du même droit que les fils. C'était une injustice, car toutes les opérations du dévidage, du tissage, de la teinture ne bénéficiaient d'aucune protection. La Commission propose de faire cesser cette anomalie en fixant le tarif des tissus à 10 francs le kilo au tarif minimum et à 15 francs au tarif général.

En 1892 les tarifs de soie pure avaient été protégés par un droit de 4 francs au tarif minimum. Nous avons vu que la question du régime de ces tissus avait failli, en 1906, amener une rupture douanière entre la France et la Suisse et que finalement notre droit de 4 francs avait été ramené au profit de la Suisse à 3 fr. pour les écrus, 3 fr. 25 pour les tissus de couleur et à 2 fr. 50 pour les tissus noirs.

Quel a été l'effet de cette diminution dans la protection des soieries? « La déception, nous dit M. Morel, de la fabrique lyonnaise chez les ouvriers autant que chez les industriels a été profonde et cruelle. C'est une ère nouvelle de difficultés, d'angoisse et d'inquiétude qui s'ouvre devant elle avec la perspective affligeante des chômages périodiques, des souffrances et des misères que l'interruption fréquente du travail, la rémunération dérisoire de la main-d'œuvre entraîne fatalement au sein de nos malheureuses familles de tisseurs en soieries (1). »

(1) Rapport de M. Morel sur les plumes et les fils de soie, déjà cité.

La Commission des douanes propose pour adoucir cette crise plus aiguë que jamais, d'unifier les droits payés par les tissus écrus, les tissus noirs ou les tissus teints ; ce droit unique serait fixé à 4 francs le kilog. pour les soies non originaires d'Extrême-Orient pesant plus de 80 grammes par mètre carré et à 6 francs pour les soies pesant moins de 80 grammes.

Si ces droits sont adoptés, le gouvernement devra ouvrir de nouvelles négociations avec la Suisse. Mais celle-ci se montrera-t-elle plus conciliante qu'en 1906 ?

6. — Produits agricoles.

Les représentants des intérêts agricoles, renouvelant un vœu émis dès 1892, demandaient que tous les produits de l'agriculture nationale fussent protégés, même au cas où ceux-ci constitueraient en même temps la matière première indispensable à une grande industrie du pays. Mais la Commission sur ce point s'en est tenue au principe de l'exemption qui avait déjà triomphé en 1892. Les agriculteurs ont obtenu seulement un relèvement de la plupart des taxes du tarif général et d'assez nombreuses spécialisations.

Ainsi le tarif général des chevaux fixé par la loi du 9 avril 1898 à 200 francs est élevé à 225 francs.

Dans les produits et dépouilles d'animaux apparaissent certaines spécialisations : l'ancien article 17 *bis* taxait la « charcuterie fabriquée » à 25 francs les 100 kilos.

Le projet distingue les « jambons désossés et roulés » qui en vertu de leur préparation ont une valeur plus grande sous un même poids et il les taxe à 60 ou 40 francs. La Commission spécialise aussi le « museau de bœuf découpé, cuit ou confit en barillets ou en terrines » qu'il taxe à 50 francs.

De même l'ancien article 18 *bis* taxait le gibier mort à 25 et 20 francs. Le projet distingue les lièvres, chevreuils et cerfs morts qu'il taxe à 50 et 35 francs, alors que le reste du gibier mort paiera 30 et 20 francs.

CONCLUSION

Quelle sera l'influence de cette amélioration de notre législation douanière sur la destinée économique de la France? Nous avons prouvé que la réforme de 1892 dans son ensemble avait été favorable au pays; la prochaine loi douanière, qui n'est que le prolongement et l'amendement de celle de 1892, est donc vraisemblablement appelée à exercer la même influence bienfaisante.

Est-ce à dire que la réforme de 1909 doive donner à la production nationale une force d'expansion telle que la France regagne bientôt la distance qui la sépare maintenant des Etats-Unis, de l'Allemagne et de l'Angleterre? On ne peut guère espérer un tel résultat du seul jeu de la législation douanière.

Tout ce que peut faire la loi écrite en ces matières, c'est de créer des conditions favorables au déploiement des initiatives individuelles. Mais cette loi n'organise que le cadre de la vie économique. Elle ne peut rien ni sur la nature des choses ni sur le caractère des hommes. Aucune loi au monde ne peut faire que la France soit

riche en mines et en minerais ; mais aucune loi ne peut non plus déterminer les individus d'une manière efficace à réaliser une meilleure *organisation commerciale* susceptible de leur donner l'avantage dans la « course aux débouchés ». L'harmonieuse collaboration du législateur et des individus est nécessaire pour donner à la France une expansion économique digne de son rayonnement intellectuel.

Vu : Le Doyen,

Vu : Le Président de la Thèse,

Ch. LYON-CAËN.

C. PERREAU.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE	V
INTRODUCTION	4

PREMIÈRE PARTIE

La politique douanière de la France.

CHAPITRE PREMIER. — <i>Histoire de la législation douanière de la France</i>	11
CHAPITRE II. — <i>Modifications apportées à la loi du 11 janvier 1892</i>	31
CHAPITRE III. — <i>Le bilan du régime douanier de 1892</i>	42
§ 1. — Le commerce extérieur.....	43
§ 2. — La production agricole. — 1. Le blé. — 2. Le vin..	53
§ 3. — La production industrielle.....	63
§ 4. — Accroissement de la richesse publique.....	66
CHAPITRE IV. — <i>Les conventions commerciales de la France après la loi du 11 janvier 1892</i>	72
§ 1. — Les premières conventions après la réforme	74
§ 2. — Conventions avec la Russie, Suisse, Espagne, Serbie, Haïti, Bulgarie, Canada, Etats Unis.....	82

DEUXIÈME PARTIE

Evolution de la politique douanière contemporaine de l'Europe et des Etats-Unis.

CHAPITRE PREMIER. — <i>Le mouvement protectionniste depuis 1902</i>	111
---	-----

§ 1. — La politique douanière de l'Allemagne,.....	112
a) Evolution de cette politique jusqu'au tarif du 25 décembre 1902.....	112
b) Le nouveau tarif douanier allemand du 25 décembre 1902 et le renouvellement des traités de commerce..	124
§ 2. — La Suisse.....	132
§ 3. — La Russie.....	133
§ 4. — L'Autriche-Hongrie.....	135
§ 5. — L'Espagne.....	136
§ 6. — Le Canada	137
§ 7. — L'Angleterre.....	137
§ 8. — Les Etats-Unis.....	142
CHAPITRE II. — <i>Atteintes portées à la clause de la nation la plus favorisée</i>	145
§ 1. — Généralités sur la clause	145
§ 2. — Les traités de réciprocité.....	150
§ 3. — Le système des spécialisations	154
CHAPITRE III. — <i>Les trusts et les cartels dans leur rapport avec la question douanière</i>	163

TROISIÈME PARTIE

La revision douanière en France.

CHAPITRE PREMIER. — <i>Les raisons de la revision douanière</i>	169
CHAPITRE II. — <i>Les projets de la commission des douanes</i> ...	182
CONCLUSION.....	199

